

# JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: CRONICA DE 1980

POR

TOMAS RAMON FERNANDEZ

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Nacional de Educación a Distancia

## SUMARIO

I. Comentario general.—II. Algunos criterios doctrinales.

### I. COMENTARIO GENERAL

Aunque el estreno solemne de nuestra recién instaurada jurisdicción constitucional no se produjo hasta el 2 de febrero de 1981, fecha de su primera sentencia, el Tribunal Constitucional realizó, a lo largo del segundo semestre de 1980, una labor modesta, pero importante, que no debe quedar en el olvido.

A ese período inicial corresponden 116 *Autos*, en su mayoría resolutorios de incidentes de admisión de los primeros y precipitados recursos interpuestos por ciudadanos impacientes que quisieron poner a prueba sin demora las nuevas garantías procesales creadas por el texto constitucional, con la esperanza de encontrar a través de ellas solución a viejos agravios pendientes que no habían conseguido liquidar en el pasado por las vías ordinarias.

1. Más de la mitad de estos recursos, en efecto (68), fueron promovidos por los propios interesados sin ningún tipo de asesoramiento técnico y sin voluntad decidida de llevarlos adelante hasta sus últimas consecuencias, como lo demuestra el hecho de que sus promotores renunciaron a subsanar en el plazo que el Tribunal les dio para ello el vicio inicial de falta de representación y dirección letrada.

En algún caso, las consecuencias de esa falta de postulación pretendieron ser eludidas por los recurrentes (funcionarios públicos) invocando la inexigibilidad de dicho requisito procesal en el proceso contencioso-administrativo previo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley reguladora de esta jurisdicción. El intento, sin embargo, fue descalificado por el Tribunal Constitucional en la primera ocasión que tuvo de pronunciarse sobre el tema (*Auto de 16 de septiembre de 1980; rec. núm. 48*), por estimar que «la regla del artículo 33.3 de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no puede extenderse a los procesos constitucionales invocando la analogía o acudiendo a la elección, entre distintas reglas, de la más ventajosa para quien acciona, (ya que) no se produce aquí vacío normativo

que haya de integrarse acudiendo a la regulación de otros procesos» (en el mismo sentido, los *Autos de 30 de septiembre y de 29 de octubre de 1980, rec. núms. 52 y 136*).

La solución, correcta desde un punto de vista jurídico-formal, resulta, quizá, excesivamente radical. La jurisprudencia contencioso-administrativa, que en tantos aspectos puede servir de pauta a la constitucional, ya que no en vano tiene de común con ésta el control jurisdiccional del poder público, ha dado muestras muchas veces de mayor sensibilidad en este punto, pasando por alto ciertos defectos formales (de personalidad, representación y, sobre todo, de legitimación) en los casos en que no fueron tenidos por tales en la vía administrativa previa, y ello con el fin de no defraudar al recurrente, que a esas alturas tenía ya buenas razones para suponer que ningún obstáculo realmente serio se oponía a la admisión de su recurso. Esta actitud *pro actione* parece también justificada en este caso en función del carácter de presupuesto necesario de la vía constitucional que corresponde al recurso contencioso-administrativo, pues no tiene realmente mucho sentido que la ley dé facilidades para la interposición de éste si luego las elimina endureciendo las condiciones de admisión del recurso de amparo.

Aunque este último no tenga la misma naturaleza que aquél, parece obligado «tomar en consideración los criterios inspiradores del ordenamiento jurídico en cuanto puedan ser de aplicación por responder a idéntico fundamento» (*Auto de 20 de noviembre de 1980; rec. núm. 101*), como el propio Tribunal Constitucional ha hecho acertadamente a la hora de decidir sobre la suspensión del auto administrativo objeto de la petición de amparo, pues hubiera sido injustificable, por ilógico, denegar dicha suspensión, que en la vía judicial previa es automática, tratándose de multas de orden público (art. 7 de la ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona), so pretexto de que el artículo 56 de su propia Ley Orgánica no establece tal automatismo.

2. La mayor parte de esta primera serie de recursos (47, sin contar aquellos otros en los que el Tribunal, advertida la falta de postulación, consideró necesario detenerse en este segundo defecto) se promovieron por los interesados directamente, esto es, sin agotar la vía judicial previa, que es presupuesto de la procedencia del amparo constitucional. El Tribunal hubo, pues, de advertir reiteradamente que «el amparo constitucional frente a disposiciones o actos del Gobierno o de sus autoridades y funcionarios no es, en el caso del artículo 43.1 LOTC, un recurso directo, en el sentido de que pueda interponerse sin el previo agotamiento de la vía judicial procedente» (véase, por ejemplo, el *Auto de 24 de septiembre de 1980; rec. número 80*).

En algún caso, la promoción del recurso de amparo en estas condiciones no se debió a mero desconocimiento o inadvertencia del interesado, sino a la explicable impaciencia de éste ante la lentitud con que se desenvuelve habitualmente la justicia ordinaria. La respuesta del Tribunal Constitucional en este supuesto merece retenerse por su referencia, siquiera fuese esquemática (el problema es demasiado arduo para arriesgar criterios por la vía de simples *obiter dicta* tan tempranamente) al Derecho constitucional a un proceso sin dilaciones indebidas: «El remedio para la insatisfacción que muchas veces entraña una justicia tardía habría de buscarse en la sumariedad y preferencia de esta segunda vía (se refiere a la ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona), si a ella se acudiera, o en el ejercicio del Derecho constitucional a un proceso sin dilaciones indebidas, pero no alterando el sistema constitucional de protección de los derechos y libertades públicas asentado sobre el principio de previo agotamiento de la vía judicial procedente» (*Auto de 16 de septiembre de 1980; rec. núm. 48*, interpuesto, estando pendiente todavía un recurso contencioso-administrativo ordinario).

3. La falta de tecnicismo característica de estos recursos de primera hora se reflejó también en la ausencia de contenido constitucional de los mismos, limitados muchas veces a formular peticiones ajenas totalmente a lo que es propio del amparo constitucional: pretensiones de reconocimiento de pensiones u otros derechos funcionariales, de derechos laborales, etc. En seis casos, la pretensión ejercitada fue, ni más ni menos, que la declaración de inconstitucionalidad de leyes formales, para la que, obviamente, los simples particulares carecen de legitimación, e, incluso, de un nuevo decreto, norma subordinada que, como es lógico, queda fuera del ámbito propio del recurso de inconstitucionalidad.

En un caso se solicitó también del Tribunal la inhabilitación de dos partidos políticos (Herri Batasuna y Partido Comunista de España), cuestión ésta que cae fuera de la jurisdicción de aquél y que le dio ocasión de precisar que «no es un órgano integrante del Poder Judicial (al que la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, atribuye la competencia para decidir sobre la suspensión y disolución de los partidos políticos), como se infiere, entre otros preceptos, del título VI de la Constitución, en donde no está incluido el Tribunal Constitucional, que, precisamente por ser «independiente de los demás órganos constitucionales (art. 1 LOTC), está regulado en un título aparte de la Constitución (el IX) desarrollado por la propia Ley Orgánica de 3 de diciembre de 1979».

El Tribunal, sin embargo, afrontó con serenidad esta primera avalancha, haciendo, además, notables esfuerzos por suplir los errores de calificación y la, muchas veces, absoluta imprecisión de los recurrentes, renunciando, acertadamente, a aplicar los rigores de la ley e intentando ejercer, incluso, una cierta función didáctica. El *Auto de 30 de septiembre de 1980 (rec. núm. 119)* expresa las razones, ciertamente plausibles, de esta actitud: «El carácter, todavía relativamente novedoso de la jurisdicción constitucional entre nosotros, puede excusar en alguna medida la temeridad del presente recurso y aconseja no hacer uso de las facultades sancionadora que al respecto concede a este Tribunal el artículo 95 de su Ley Orgánica.»

## II. ALGUNOS CRITERIOS DOCTRINALES

El comentario general precedente evidencia ya que en sus primeros seis meses de funcionamiento el Tribunal Constitucional no ha tenido muchas oportunidades para empezar a establecer su propia doctrina.

Hay, no obstante, algunos criterios en estas primeras decisiones que, por una razón u otra, conviene destacar aquí:

1. El *Auto de 22 de octubre de 1980 (rec. núm. 150)* ratifica, en base a lo dispuesto en los artículos 24.1 y 106.1 de la Constitución, la antigua y reiterada jurisprudencia contencioso-administrativa, según la cual «la Administración no puede escudarse en sus propias irregularidades para rechazar las pretensiones de los interesados, y que, por ende, el administrado no debe sufrir las consecuencias del error a que se vea inducido por un órgano de la Administración», doctrina que aplica a un caso de resolución viciada de error en cuanto declara inadmisibles un recurso de reposición por estimar que el acto recurrido estaba excluido del recurso contencioso-administrativo, para concluir, en base a ella, que el citado error no puede perjudicar al interesado por razón del transcurso del plazo para recurrir en la vía procedente.

El error en cuestión resultaba en este caso de no haber tenido en cuenta la resolución a la que afectaba la derogación del artículo 40.d) de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por la disposición derogatoria 3.ª de la Constitución, ya que dicho artículo, «en cuanto dejaría fuera de control de la legalidad

a determinados actos de la Administración Militar, es contrario al artículo 106.1 de la Constitución Española, y en cuanto impediría que en tales casos algunos ciudadanos pudieran obtener la tutela judicial de sus derechos es contrario al artículo 24.1 de la misma».

2. El *Auto de 15 de octubre de 1980 (rec. núm. 30)* integra por vía interpretativa una pequeña laguna procesal de la Ley Orgánica del Tribunal, cuyo artículo 83 se refiere a la acumulación sucesiva de recursos, pero no a la inicial, precisando al efecto que, en atención «al espíritu del mencionado precepto, puede admitirse la acumulación inicial de acciones siempre que exista una conexión que justifique la unidad de tramitación y decisión».

3. Otro *Auto de 15 de octubre de 1980 (rec. núm. 107)* precisa el alcance del requisito contemplado en el artículo 50.2.b) de la Ley Orgánica del Tribunal, advirtiendo que su propia dicción literal «evidencia que la carencia de contenido ha de ser manifiesta, es decir, patente, clara y notoria, de forma tal que la ausencia de contenido constitucional haga innecesario el desarrollo total del procedimiento y la emanación de una resolución en forma de sentencia, dada la claridad meridiana con que se percibe que la misma en ningún caso podría ser estimatoria» (en el mismo sentido, el *Auto de 26 de noviembre de 1980, rec. núm. 91*).

Dadas las características de la inmensa mayoría de los recursos promovidos a lo largo de este primer semestre de vida del Tribunal Constitucional, éste no se ha visto urgido en ningún caso a ir más allá de esta declaración general. Hay que decir, sin embargo, que el Tribunal, aun sin verse exigido realmente por los recurrentes, ha procurado sistemáticamente apurar las posibilidades de admisión de los recursos de los que se ha visto obligado a conocer suscitando él mismo muchas veces las posibles conexiones que el objeto de aquéllos pudiera tener con los derechos y libertades objeto de amparo.

4. El artículo 44.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal condiciona la admisibilidad del recurso de amparo en el caso de violación de derechos y libertades que tuviera su origen en actos u omisiones de un órgano judicial a la invocación formal en el proceso judicial previo del derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello.

El criterio del Tribunal a propósito de este requisito peca, a mi juicio, de excesivamente radical, tal y como se ha expresado en el *Auto de 24 de septiembre de 1980 (rec. núm. 114)*, ratificado luego por el de *17 de diciembre de 1980 (rec. número 73)*.

En la primera de dichas resoluciones se afirma, en efecto, que «la falta de invocación del derecho en el proceso previo es un motivo de inadmisión de carácter *insubsanable*, pues lo subsanable, como es claro, era la falta de acreditación del requisito, caso de que se hubiera cumplido, pero no —como se pretende interpretar— el incumplimiento del mismo antes de la terminación del recurso que agotó la vía judicial precedente».

La tesis se formula de forma axiomática, como si fuera algo por sí mismo evidente («como es claro»), que no necesita por ello explicación ni justificación alguna, actitud ésta que no parece muy adecuada para una primera decisión. Quizá por eso el *Auto de 17 de diciembre de 1980*, antes citado, aun contando ya con un precedente, se consideró obligado a exponer, aunque de forma sumaria, la razón que, a su juicio, alienta la exigencia legal, «que tiende —dice— a dar oportunidad al propio órgano judicial para que pueda argumentar y pronunciarse sobre lo que luego constituye el motivo y fundamento de dicho amparo».

Sin desprestigiar esa razón, entiendo que la calificación de la falta de invocación como un motivo de inadmisibilidad rigurosamente *insubsanable* constituye un formalismo indeseable y difícilmente justificable desde una perspectiva principal. El

objeto del amparo es proteger los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y asegurar su integridad frente a todo posible menoscabo de los mismos que resulte *objetivamente* de la acción (u omisión, en su caso) de los poderes públicos. La protección especial que la Constitución dispensa no se restringe en ningún momento a las violaciones *conscientes, voluntaria y deliberadamente* queridas por los poderes públicos, sino que alcanza a toda violación o menoscabo de los derechos y libertades objeto de la misma. Tanto da, pues, a los efectos de la procedencia del amparo y de la finalidad constitucional del mismo que haya habido debate previo en el proceso antecedente sobre la presunta violación o que no lo haya habido. Si se comprueba que ésta ha existido, el orden constitucional por ella alterado debe ser restablecido y restablecida también en toda su integridad la libertad individual menoscabada.

Es cierto, desde luego, que la Ley exige esa invocación formal previa del derecho vulnerado, pero la exigencia no pretende en absoluto distinguir entre violaciones conscientes e inconscientes, deliberadas o casuales, sino solamente organizar un filtraje previo de las que por mera inadvertencia pudieran producirse. Se trata, pues, de un requisito de orden, no de una exigencia institucional, y en cuanto tal requisito de orden, puramente adjetivo, la posibilidad de subsanar su eventual omisión es, a mi juicio, indiscutible. De otro modo se terminarían sacrificando valores que la Constitución considera sustanciales en el altar de las formas, cuya adecuada satisfacción puede conseguirse, por otra parte, sin ninguna dificultad, mediante un sencillo trámite de subsanación, capaz de eliminar definitivamente cualquier escrúpulo por el juego propio del principio *volenti non fit iniuria*.

5. El artículo 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone en materia de suspensión de la eficacia de los actos y resoluciones objeto del amparo que procedería aquélla «cuando la ejecución hubiere de ocasionar un perjuicio que hacía perder al amparo su finalidad», a menos que de su otorgamiento «pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero», supuestos en los que el Tribunal podrá también denegarla.

El precepto va a exigir, sin duda, una interpretación en extremo cuidadosa, ya que el enunciado de la regla (que el amparo pierda su finalidad a consecuencia de la ejecución) se presta a convertir la suspensión en algo rigurosamente excepcional.

En este sentido es importante la matización introducida por el *Auto de 20 de noviembre de 1980 (rec. núm. 101)*, que obliga a tomar en consideración «los criterios inspiradores del ordenamiento jurídico en cuanto puedan ser de aplicación por responder a idéntico fundamento» (en este caso, la regulación que de la suspensión se hace en la ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, a propósito de las multas de orden público), es decir, a integrar el artículo 56.1 con las restantes valoraciones avanzadas por el legislador al regular las vías judiciales previas.

Esta advertencia (el artículo 56.1 no puede ser interpretado aisladamente) elimina de entrada buena parte de los riesgos inherentes a la redacción, no demasiado afortunada, del precepto legal citado, sobre el que, sin embargo, debería seguir trabajando el Tribunal en el futuro (especialmente, en lo que concierne a la frase clave del mismo: «Principio que haría perder al amparo su finalidad»).

Los tres restantes *Autos* dedicados a este tema se refieren a peticiones de suspensión de sentencias penales, peticiones que se deniegan subrayando el «indudable interés general en la eficacia y ejecutoriedad de las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia, de forma que es necesario que existan razones suficientes para acordar la suspensión» (*Auto de 22 de octubre de 1980; rec. núm. 90*).

El *Auto* que acaba de citarse apoya fundamentalmente la denegación en la

naturaleza de la pena (se trataba de una pena pecuniaria), atendida la cual «nada impide, en su caso, la restitución de las cantidades satisfechas». El argumento (que en este caso se maneja con ponderación, teniendo en cuenta que en la vía judicial previa se acordó el pago aplazado y se fijó la pena atendiendo a la situación de reo y a sus circunstancias económicas) es, obviamente, peligroso y en ningún caso podría ser manejado con simplicidad, de forma más o menos automática, como durante mucho tiempo lo hizo entre nosotros la jurisprudencia contencioso-administrativa, cuya evolución en este punto no debe perderse de vista.

En los otros dos casos se trataba de sentencias condenatorias a penas privativas de libertad, tema muy delicado, que, lógicamente, no puede resolverse, como advierte el *Auto de 19 de septiembre de 1890 (rec. núm. 113)*, «sin más elementos de justificación que las alegaciones del condenado» y cuya decisión exige disponer de «unos mínimos elementos objetivos que justifiquen y permitan valorar, siquiera sea inicialmente, las afirmaciones del recurrente sobre la existencia de las infracciones de derechos y libertades que en cada caso se aleguen», en cuyo momento podrá corregirse o modificarse la denegación inicial, como prevé el artículo 57 de la Ley.

Esta prudente actitud contrasta con la más arriesgada que se contiene en el *Auto de 24 de septiembre de 1980 (rec. núm. 96)*, en el que se afirma que el mantenimiento del recurrente en su situación de privación de libertad no hace perder al amparo su finalidad, supuesto que, de prosperar el recurso, las actuaciones volverían al juez ordinario, que es quien habría de disponer de nuevo lo procedente sobre la situación provisional y definitiva del mismo, observando las garantías previstas en la Constitución y eventualmente ignoradas en el primer proceso, con lo que la recuperación de la libertad sería en todo caso un efecto indirecto de la sentencia constitucional y no un resultado inmediato de la misma.

La argumentación, como es obvio, no resulta convincente y conduce sin más a una desvirtuación de la regla contenida en el artículo 56.1 de la Ley, ya que por ese camino la conclusión negativa se impone indefectiblemente en todos los casos en que la violación que da motivo al amparo se refiera a los derechos de defensa y garantías procesales consagradas en el artículo 24 de la Constitución.

6. Merece resaltarse finalmente el *Auto de 13 de octubre de 1980 (rec. número 117)*, en el que se apunta de pasada «el problema de la constitucionalidad de la inmediata ejecutividad de las sanciones administrativas antes de que hayan alcanzado firmeza los actos que las hayan impuesto y antes de que sobre las mismas se haya podido proseguir un debido proceso legal con todas las garantías, así como la cuestión relativa a si la ejecución de la sanción, cuando no se aplique las medidas de suspensión, puede constituir un obstáculo que de hecho prive al sancionado de su derecho a la tutela judicial en relación con el artículo 24 de la Constitución».

El *Auto* citado no se pronuncia sobre el tema, supuesta la falta de constancia de la impugnación por el recurrente de la denegación de la suspensión pedida en la vía administrativa, pero la propia formulación de la duda sobre la constitucionalidad misma de la, entre nosotros, habitual ejecutividad de las sanciones administrativas es por sí misma reveladora del inicio de una vía de progreso en este importantísimo tema de la potestad sancionadora de la Administración, en el que nuestro Derecho administrativo ha seguido una evolución tan peculiar y tan alejada de los parámetros al uso en otros ordenamientos.