

vertido, debe aceptar forzosamente, mientras no existan muy poderosas evidencias en su contra, el juicio del órgano judicial proponente.

En el presente asunto, lo que el Ministerio Fiscal alega no es la existencia de un supuesto de prejudicialidad penal en un proceso constitucional, para lo que en el artículo 91 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene la regla aplicable, sino un supuesto de prejudicialidad penal en un proceso civil, que podrá surgir —si hubiera material para ello— bien por la vía del artículo 362 de la LEC dejado a la decisión del Juez, bien por la del artículo 114 de la LEC, abierta al Ministerio Fiscal por cuanto podrá ejercer la acción penal si, realmente, hubiera contenido para ello.

Como es obvio, al rechazar esta excepción que el Fiscal General del Estado opone a la admisibilidad de la presente cuestión, este Tribunal no excluye la posibilidad de que el Juzgado de Primera Instancia de Barcelona pudiera o hubiera debido formar previa causa penal, simplemente afirma que de los datos que posee, suficientes para establecer su propio juicio, no resulta evidente que no pueda proceder como lo ha hecho.

4.º Tampoco debe ni puede pronunciarse este Tribunal acerca de la necesidad de que el fallo del proceso civil haya de basarse precisamente en la norma cuestionada, esto es, en el artículo 252 de la Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña. Le basta, para juzgar acerca de la admisibilidad de la cuestión, con la apariencia de que tal fundamentación sea efectivamente procedente, al menos respecto de «algunos pedimentos de la demanda», como con extrema concisión afirma el auto en el que se acuerda el planteamiento de la cuestión, y tal apariencia existe sin duda alguna.

Cosa bien distinta es, sin embargo, que aun siendo aplicable esta norma, dependa el fallo del pronunciamiento que nosotros pudiéramos hacer acerca de su validez, pues ambas condiciones no se implican recíprocamente. Ciertamente la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, pero no es en modo alguno condición suficiente. Así sucede, por ejemplo, cuando, aun declarada la invalidez de una norma, de ello no se siga que el «petitum» de la demanda haya de satisfacerse por el mandato de otra que el actor supone aplicable en su defecto, o cuando la eventual declaración de invalidez sólo surtiría efectos en un momento muy posterior a aquel en que se creó la situación jurídica controvertida.

Esta última es justamente la excepción que a la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad opusieron, en su momento, los demandantes en el proceso civil, sin que el Juez proponente la tomara en consideración, y han opuesto además, una vez iniciado el proceso ante este Tribunal, tanto el Abogado del Estado como las representaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña.

Todos los comparecidos en el presente proceso expresan, en efecto, su convencimiento de la difícil compatibilidad entre la norma cuestionada y nuestra vigente Constitución, especialmente en su artículos 14 y 39.2, convencimiento de que participan también, según manifestaciones hechas en la sesión en la que el Parlamento de Cataluña debatió sobre la providencia por la que se le concedía audiencia en este proceso, todas las fuerzas políticas en el representadas. Todos los comparecidos, con la sola excepción del Fiscal General del Estado, que basa su oposición a la admisión en razones de las que ya se ha hecho mérito, entienden, sin embargo, que pese a ello la invalidez que de esa contradicción pudiera resultar en nada afectaría al fallo del proceso civil y, en consecuencia, no puede ser decretada, sin vulnerar el requisito que tanto la Constitución (artículo 163) como la Ley Orgánica de este Tribunal (artículo 35.2) imponen para la admisión de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Este requisito deriva, como queda dicho, de la naturaleza misma de la jurisdicción constitucional y del lugar que ocupa en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos órganos legislativos son la representación del pueblo (artículo 68 de la Constitución). La Ley, como emanación de la voluntad popular, sólo puede ser en principio derogada o modificada por los representantes de esa voluntad, y sólo para el caso de que el precepto legal infrinja la Constitución se ha concedido a este

Tribunal la potestad de anularla. Esta potestad sólo puede ser utilizada, sin embargo, cuando así lo exigen razones muy graves y sólidas; cuando un órgano constitucional o parte sustancial de él afirman la existencia de esa infracción, o cuando, de no ser declarada dicha infracción, un órgano judicial hubiera de verse en la situación de violar la Constitución porque, estando sometido al imperio de la ley (artículo 117.1 de la Constitución) carece de facultades para inaplicarla aunque la considere contraria a una norma más alta, pero anterior en el tiempo. Cuando estas razones sólidas y graves no existen, el respeto al legislador exige que este Tribunal se abstenga de hacer pronunciamiento alguno. El hecho de que, como en el presente caso sucede, se trate de una norma cuya acomodación al espíritu de los tiempos se ha visto dificultada por circunstancias históricas que no son imputables al legislador hoy competente, el cual, por lo demás, ha dado muestras de una plausible diligencia para acometer esta tarea actualizadora no es, sin duda, determinante, pero refuerza aún más, si ello es posible, la necesidad de dar toda su trascendencia a las exigencias procesales en el ámbito de los procesos de inconstitucionalidad.

Es claro que los efectos que sobre la validez y la eficacia de las normas se derivan de su contradicción con la Constitución sólo surgen desde el momento en que se produce la contradicción misma, esto es, para las normas promulgadas con posterioridad a la Constitución, desde el momento de su entrada en vigor, y para las anteriores al texto constitucional, desde la fecha en que éste inició su vigencia.

En el presente caso, y de existir efectivamente la contradicción total o parcial entre el artículo 252 de la Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña y la Constitución, la derogación total o parcial de aquella norma se habría producido el día 29 de diciembre de 1978 y no podría tener repercusión alguna sobre los derechos y obligaciones nacidos con anterioridad a esa fecha, como son los que nacieron en el momento de la muerte (26 de agosto de 1975) del causante de la herencia objeto del proceso civil (artículo 657 Código Civil), fecha a la que hay que referir también la calificación de capacidad de los herederos o legatarios (artículo 758 Código Civil). En la medida en que el fallo del Juez haya de basarse precisamente en la existencia o inexistencia de capacidad sucesoria de los designados en el testamento, ese fallo no depende, pues, en modo alguno, del pronunciamiento que este Tribunal pudiera hacer sobre los efectos derogatorios que hayan de atribuirse a la probable contradicción entre la norma cuestionada y la Constitución.

Cosa muy distinta es la interpretación que, una vez promulgada la Constitución, haya de hacerse de una norma que en razón de ser anterior a la Constitución puede ser inaplicada por el propio Juez si la considera contraria a ella, pero cuya validez en el momento de nacimiento de los derechos sucesorios de las partes no puede ser cuestionada, y cuyo sentido responde a una valoración social de determinadas relaciones personales bien distinto al que subyace a los preceptos de nuestra Ley Fundamental. Esa interpretación corresponde, sin embargo, al Juez civil y no a este Tribunal.

FALLO

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

Ha decidido:

No haber lugar a pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la norma cuestionada.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a uno de junio de mil novecientos ochenta y uno.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo. Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

13593

Sala Primera. Recurso de amparo número 101/1980. Sentencia de 8 de junio de 1981.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo Alonso, Presidente, y don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de amparo promovido por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don A. B. C., don D. E. F., don G. H. I y don J. K. L., bajo la dirección del Letrado don José Ramón Parada Vázquez, contra las resoluciones del Gobierno Civil de Barcelona, de fecha 14 de febrero de 1980, por las que se impuso a cada uno de ellos una sanción de cien mil pesetas, en solicitud de que este Tribunal las declare nulas e imponga las costas a la Adminis-

tración demandada. En el recurso han comparecido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, siendo ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant.

I. ANTECEDENTES

1. En 2 de agosto de 1980, los solicitantes del amparo formularon demanda en la que ponen de manifiesto su condición de funcionarios en propiedad del Cuerpo de Correos, de dirigentes de un Sindicato independiente (la CSUT), y de Delegados de personal, al haber sido elegidos como tales por sus compañeros. Precisamente por ello —afirman— fueron los únicos funcionarios que con motivo de su participación en la huelga del Servicio de Correos, que tuvo lugar en el mes de julio de 1979, fueron sancionados con suspensión de empleo y sueldo. Como quiera que dicha sanción, a juicio de los actores, no alcanza a sus derechos fundamentales ni específicamente al derecho sindical, asistieron en su triple condición mencionada a las asambleas que debidamente autorizadas se celebraron en los locales de la Administración Principal de Correos de Barcelona, razón por la cual, y ante reiteradas comunicaciones del

Jefe provincial de Correos, fueron sancionados con multas de cien mil pesetas cada uno por resoluciones del Gobernador Civil de Barcelona, de 14 de febrero de 1980, dictadas sin seguir procedimiento alguno, y sin observar siquiera el elemental trámite de audiencia y defensa.

Contra dichas resoluciones interpusieron el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 62, de 26 de diciembre de 1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, que fue desestimado por sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 21 de abril de 1980. Y contra dicha sentencia se interpuso recurso de apelación que fue declarado inadmisilible por auto de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1980.

2. Los fundamentos jurídicos de la pretensión son, esencialmente, los siguientes:

En primer lugar, los actores entienden que la sanción impuesta «por organizar asambleas sin autorización» supone una transgresión del artículo 21 de la Constitución, que al regular el ejercicio del derecho de reunión señala que no necesitará autorización previa. Por otra parte, existen unas «Normas sobre actuación de las Juntas de Representantes en Correos y Telecomunicación» de 13 de octubre de 1978, que establecen el derecho de los Delegados a convocar asambleas previa notificación a la superioridad con una antelación mínima de setenta y dos horas, haciendo constar la hora y lugar de celebración y el orden del día.

En segundo término, se alega que la resolución recurrida viola el artículo 28 de la Constitución en cuanto implica una injusta represión contra el derecho sindical. En concreto, el ejercicio del cargo sindical comporta no sólo el derecho, sino la obligación incluso de asistir a las reuniones que por motivos laborales se celebran en los lugares de trabajo, y la Autoridad carece de la facultad de impedir la asistencia de un representante sindical a dichas reuniones, a pesar de que se halle suspendido de empleo y sueldo, ya que tal sanción no comprende más que los derechos y deberes propios de la relación funcional, pero no implica ni alcanza al derecho sindical.

Por último, se indica que la resolución recurrida aplica un concepto de orden público manifiestamente contrario a los principios de la Constitución de 1978, al afirmar que se produjeron alteraciones e interrupciones de los distintos servicios sin consignar los hechos que las provocaron. A juicio de los actores, su asistencia a la Asamblea autorizada que se desarrollaba en los centros de trabajo no implicó ninguna alteración del normal funcionamiento del servicio, que estaba interrumpido legalmente como consecuencia de la celebración de la reunión, ni cualquier otra alteración del orden público, que no puede desprenderse por sí sola de ese simple acceso al local y de la participación de las Asambleas.

3. Por providencia de 13 de agosto de 1980, la Sala acordó admitir la demanda de amparo y requerir, respectivamente, del Gobierno Civil y de la Audiencia Territorial de Barcelona el expediente que dio lugar a las resoluciones impugnadas y las actuaciones seguidas en el recurso contencioso número 110/1980, que finalizó con la sentencia de 14 de abril de 1980. Igualmente, se acordó formar, a solicitud de los recurrentes, la correspondiente pieza separada de suspensión del acto recurrido.

Tal expediente y actuaciones se tuvieron por recibidos por providencia de 19 de septiembre de 1980, por la que se acordó también requerir atentamente al Tribunal Supremo para que remitiera las seguidas en el recurso de apelación interpuesto contra la mencionada sentencia.

4. Observada respecto de la acción ejercitada en nombre del demandante don D. E. F. la posible concurrencia del posible motivo de inadmisión insubsanable consistente en no haber agotado la vía judicial procedente (dado que no fue parte en el recurso 110/1980), se otorgó por providencia de 19 de septiembre de 1980 un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a dicho solicitante de amparo para que alegaran lo que estimasen pertinente en orden a la admisión del recurso.

Subsanado por el recurrente señor D. E. F. el defecto advertido por la Sala, mediante aportación de la sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 19 de mayo de 1980, por providencia de 30 de octubre siguiente se acordó admitir su demanda de amparo, así como requerir al Gobierno Civil y a la Audiencia Territorial de Barcelona para que remitiesen, respectivamente, el expediente que dio lugar a la resolución de 14 de febrero de 1980 y las actuaciones seguidas en el recurso contencioso número 153/1980. Igualmente, se acordó formar a solicitud de la representación del señor D. E. F. la correspondiente pieza separada de suspensión del acto recurrido.

5. Sustanciadas las piezas separadas de suspensión a que se ha hecho referencia en los números anteriores, por sendos autos de 19 de septiembre y 20 de noviembre de 1980 la Sala resolvió suspender, sin afianzamiento o depósito alguno, la ejecución de dichas resoluciones.

6. Por providencia de 3 de diciembre de 1980 se acordó tener por recibidos los antecedentes solicitados y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado, y a los solicitantes del amparo, por un plazo común de veinte días para alegaciones.

El Ministerio Fiscal solicita de este Tribunal que, con suspensión del plazo de alegaciones y a tenor del artículo 88 de la LOTC requiera a los interesados para que acrediten en forma su condición de Delegados de Personal y señalen Tribunal

de orden contencioso-administrativo ante el que, en su caso, se este tramitando la «vía jurisdiccional» que citan en relación con la situación de suspensión de empleo y sueldo; y, asimismo que, de existir proceso jurisdiccional contencioso administrativo, se requiera al órgano judicial a fin de que remita los autos, caso de haber finalizado o, en otro supuesto, remita fotocopia de las actuaciones hasta el momento practicadas con certificación de cuanto conste en orden a ejecución o suspensión del acto administrativo en tal proceso impugnado.

El Abogado del Estado sostiene que procede declarar la inadmisibilidad del recurso por entender que las resoluciones impugnadas no infringen los artículos 21 y 28 de la Constitución Subsidiariamente solicita la denegación sobre la base de los siguientes argumentos: a) dado que el funcionario que se halla en situación de suspensión firme de funciones está privado de su puesto de trabajo y de todos los derechos inherentes a su condición, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, no puede seguir manteniendo un derecho que, como el de representación de otros funcionarios, es inconcebible fuera del puesto de trabajo, ya que ha desaparecido el supuesto de hecho soporte del mismo; b) ni el Decreto 1522/1977, de 17 de junio, regulador del derecho de asociación sindical para los funcionarios públicos, ni las normas sobre actuación de las Juntas de Representantes en Correos y Telecomunicación, emanadas del Director general respectivo en 10 de octubre de 1978, contienen ningún precepto que pueda desvirtuar el anterior planteamiento; c) aunque se viera afectada realmente la libertad de reunión, en el supuesto objeto del presente recurso se ha producido una infracción de las reglas aplicables al darse por las Centrales sindicales unos nombres de los intervinientes y actuar después otros distintos—los demandantes precisamente— infracción que, según los artículos 5.2.d) y 6.1.a) de la Ley 17/1976, de 29 de mayo, reguladora del derecho de reunión, faculta a la Autoridad gubernativa para prohibir la celebración de reuniones previstas en local cerrado, y d) el concepto de orden público no se ha utilizado en un sentido restrictivo de libertades.

La representación de la parte actora manifiesta que reproduce el contenido de sus escritos anteriores.

7. Por providencia de 25 de febrero pasado, la Sala acordó comunicar a los comparecidos en el proceso la eventual existencia de otro motivo distinto del alegado con relevancia para acordar lo procedente sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional (en concreto, si el acto de imposición de multas origen del recurso ha podido infringir el artículo 24 de la Constitución), y otorgarles un plazo común de diez días para que aleguen lo que estimen procedente en relación a dicho motivo, con suspensión del término para deliberación y fallo.

8. Transcurrido el plazo concedido han presentado sendos escritos de alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal.

El defensor de la Administración entiende que del artículo 24 de la Constitución no derivan principios directamente aplicables a las relaciones Administración-ciudadano, ni tampoco, por tanto, al supuesto de hecho sobre el que versa el presente recurso de amparo. Afirmación ésta fundada en que el artículo 24 del texto constitucional regula, junto al derecho a la jurisdicción específico de la relación ciudadano-jueces, una serie de garantías propias del proceso penal. La actividad de la Administración pública se rige por normas propias, como reconoce la Constitución en su artículo 105, apartado c), que reserva a la Ley la regulación del procedimiento administrativo y del principio de audiencia del interesado. Por ello, a su juicio, mientras el legislador futuro no modifique los términos de la cuestión no hay razones suficientes para creer que es inconstitucional el apartado 5.º del artículo 137 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, que permite «sancionar» de plano las infracciones en materia de orden público cuando se dan determinadas circunstancias.

Por su parte, el Ministerio Fiscal sostiene que no han resultado lesionados los derechos fundamentales contemplados en los artículos 21 y 28 de la Constitución, y entiende que el artículo 24 de la misma se refiere única y exclusivamente a actuaciones judiciales. Añade que no todos los principios propios del Derecho penal son extensibles al ordenamiento administrativo sancionador, como prueba el cotejo de los artículos 24 y 25 del texto constitucional, y estima que, en cualquier caso, podría entenderse que la advertencia hecha por el Jefe provincial de Correos de Barcelona a los ahora recurrentes de que si persistían en su actitud de participar en las Asambleas daría cuenta al Gobernador cumplió la función de audiencia a que se refiere el artículo 105. c, de la Constitución. En consecuencia, debe denegarse el amparo pretendido, si bien solicita subsidiariamente que se deje a salvo el derecho de la Administración a sancionar por los cauces correspondientes la presunta infracción del orden administrativo en que hayan incidido los actores, ya que la situación de suspensión de empleo y sueldo no le impide ejercer su potestad disciplinaria.

9. Examinados los antecedentes remitidos, la Sala estima de interés hacer constar los siguientes extremos:

A. En los expedientes administrativos figuran diversas comunicaciones dirigidas por el Jefe provincial de Correos al Gobernador Civil de Barcelona, de 31 de enero, 1, 2 y 6 de febrero, en las que se pone de manifiesto que los actores, en situación de suspensión de empleo y sueldo, irrumpen en los centros de

trabajo y organizan asambleas sin autorización; es más, se añade, en la petición que hace el Sindicato para su celebración (entre las organizaciones sindicales solicitantes figura la CSUT), indica nombres de funcionarios que están en activo y, por lo tanto, se autoriza, pero, en el momento de su celebración, los que constan en la petición no actúan, haciéndolo, sin embargo, los antes indicados que no pueden ser autorizados, pese a la advertencia de que, si tomaban parte, se notificaría al Gobernador; o a la vista de esta acción, el Jefe provincial indica que desautoriza la celebración de las asambleas y, a pesar de ello, los señores A. B. C., D. E. F., G. H. I. y J. K. L., continúan irrumpiendo en los centros de trabajo.

En las propias comunicaciones se hace referencia a la situación de los recurrentes, a los que se prohíbe intervenir por entender que han perdido durante el período de suspensión su condición de funcionarios y, asimismo, se indica que la situación es peligrosa porque desobedecen totalmente la normativa vigente en cuanto a celebración de asambleas, y por no ser funcionarios públicos la Administración no les puede iniciar otro expediente, con el riesgo de que esta actitud se extienda provocando graves alteraciones en el servicio.

B. Por diversos actos de 14 de febrero de 1980, se impone a cada uno de los recurrentes una multa de cien mil pesetas. En tales acuerdos se afirma que, como consecuencia de la denuncia formulada, resultan los hechos de irrumpir indebidamente y organizar asambleas sin autorización en los centros de trabajo que se indica en cada caso, ocasionando con ello graves alteraciones en los distintos servicios existentes en los mismos, lo que constituye una falta gubernativa prevista en el artículo 2.º, apartado i) de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, modificada por Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero.

C. En los antecedentes remitidos figuran las actuaciones seguidas en el recurso de alzada interpuesto por los señores A. B. C., J. K. L. y G. H. I., y entre ellas el informe del Jefe de la Administración Principal de Correos, quien manifiesta, entre otras afirmaciones, que «debido a la positiva actuación del colectivo no causaron perturbaciones graves al servicio, desarrollándose éste con normalidad», por lo que propone se reconsideren las sanciones recurridas y sean contempladas en la relación causa-efecto que produjo la acción de los sancionados. Por su parte el Gobierno Civil, a la vista de tal informe, entiende que las expresadas sanciones podrían reducirse a la cantidad de 25.000 pesetas. Señala también que los recurrentes han sido sancionados de plano y que han presentado recurso contencioso-administrativo al amparo de la Ley 62/78, de 26 de diciembre por lo que considera conveniente dejar en suspenso la resolución que ha de dictarse en el de alzada. Debe añadirse que en 22 de julio de 1980, se declaró improcedente el mencionado recurso, al entender que no cabe el ejercicio simultáneo de ambas vías impugnatorias, la administrativa y la contencioso-administrativa.

D. Por último, en cuanto a las Sentencias de 21 de abril y 19 de mayo de 1980, de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Barcelona, debe señalarse que, según se deduce de los antecedentes remitidos y de la propia fecha de las Sentencias, la Sala no pudo tener conocimiento de las manifestaciones efectuadas por el Jefe Provincial de Correos en el informe a que se refiere el apartado anterior (C), ni en general de las actuaciones seguidas en el recurso de alzada.

10. La Sala señaló para deliberación y fallo de este recurso el día 3 del presente mes. En la sesión de esa fecha se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El motivo de inadmisibilidad aducido por el Abogado del Estado no puede ser aceptado, pues la determinación de si las resoluciones impugnadas infringen derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de amparo es, justamente, la cuestión de fondo planteada. Y debe añadirse que la Sala, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 84 LOTC (antecedente 7), ha comunicado a los comparecidos en el proceso la eventual existencia de otro motivo distinto de los alegados, aunque conectado con ellos, que por sí mismo tiene relevancia para acordar la admisión del recurso.

2. Este es el primer motivo de los que vamos a examinar porque hace referencia al procedimiento con que se han dictado los actos sancionadores impugnados, que lo han sido de acuerdo con lo previsto en el artículo 137, 2.º, 5.º, del antiguo Reglamento de Procedimiento del entonces Ministerio de la Gobernación, de 31 de enero de 1947, referente a la posibilidad de imponer una sanción de plano cuando de la denuncia o antecedentes apareciere comprobada la infracción o extralimitación y, además, no exista precepto legal aplicable que exija la incoación de expediente.

Pues bien, el motivo indicado por la Sala consiste en la procedencia de determinar si los actos impugnados han podido infringir el artículo 24 de la Constitución. Dicho de otro modo, se trata de concretar si la Administración, después de la Constitución, puede o no imponer a los ciudadanos sanciones «de plano», por razones de orden público. Por tanto no se entrará a examinar esta posibilidad en un momento anterior a la Norma Fundamental, en que el problema estaba ya planteado.

Delimitada así la cuestión, la solución que se dé a la misma —en términos constitucionales y no de legislación ordinaria— dependerá de la medida en que se entiendan o no apli-

cables a la Administración, en materia sancionadora, los principios establecidos en el artículo 24 de la Constitución.

A tal efecto debe partirse de que el mencionado precepto contempla de forma directa e inmediata, como indica su propio tenor literal, el derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales y a determinadas garantías de tipo procesal, con especial referencia al orden penal, sin aludir de forma expresa al ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración. Por ello es necesario determinar su ámbito, teniendo en cuenta que la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la Norma Fundamental.

Para llevar a cabo dicha interpretación, ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad), y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio artículo 25, en su número 3.º, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta o infracción administrativa), la competencia, y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas.

Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto; y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional.

3. Siguiendo en la misma línea de razonamiento, y ya con relación al caso planteado, debemos afirmar ahora que tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpaado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga.

Siendo esto así, la conclusión a la que se llega en el caso objeto del examen aparece ya como evidente: procede declarar la nulidad de los actos aquí impugnados por haberse dictado sin observar los principios de la Constitución que están en la base de su artículo 24.

4. La conclusión anterior se refuerza, si cabe, en el caso de que la sanción se imponga con motivo del ejercicio de un derecho fundamental como el de reunión.

En efecto, entre los valores que incorpora la Constitución hay que destacar muy singularmente, como fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10), la libertad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, y el respeto a la Ley y a los derechos de los demás. Por ello, dada su trascendencia, la Norma Fundamental otorga una protección especial a los denominados derechos fundamentales y libertades públicas (artículos 15 al 29) cuyo desarrollo está reservado a la Ley Orgánica, y cuya tutela específica se realiza ante los Tribunales ordinarios, junto con la relativa al principio de igualdad del artículo 14 y a la objeción de conciencia del artículo 30, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante este Tribunal (artículo 53.2 de la propia Constitución). Esta relevancia conduce a la conclusión inequívoca de que la Administración no puede imponer sanciones con ocasión de su ejercicio (legítimamente o no, ese es otro tema) sin observar las garantías de procedimiento antes expuestas. Pues lo contrario incidiría en la esfera misma de tales derechos y libertades, ya que su ejercicio puede verse influido por el temor de ser objeto de una sanción en base a razones y pruebas que se desconocen y que no pueden ser objetadas en el procedimiento inicial, con la carga de recurrir y los posibles gastos consiguientes.

Pues bien, en el caso objeto de examen las sanciones se han producido con motivo del ejercicio del derecho fundamental de reunión, según se deduce de las consideraciones que se pasa a exponer.

Por una parte, el derecho de reunión pacífica y sin armas (artículo 21 de la Constitución) corresponde a todos los ciudadanos y es un derecho que puede ejercitarse con cualquier

finalidad lícita (artículo 1, Ley 17/1978, de 29 de mayo, reguladora del derecho de reunión). Por tanto no es admisible la tesis del representante de la Administración de que lo que caracteriza a la reunión es el ser una agrupación discontinua y momentánea con vistas al intercambio de ideas o a la defensa de intereses entre personas que no volverán tal vez a encontrarse jamás.

Además de lo anterior, debe hacerse notar que si bien el derecho de reunión se tiene en principio frente a los poderes públicos es admisible y lógico que, con sujeción a la Constitución y sin perjuicio de su regulación general, se puedan contemplar también especialidades en su ejercicio cuando se efectúa en el ámbito laboral o del personal al servicio de la Administración, en la medida en que puede afectar en alguna manera al funcionamiento de la actividad de que se trate y en que requiere además normalmente la colaboración de la empresa privada o de la Administración para hacerlo efectivo (por ejemplo, reuniones en horas de trabajo o en locales de la empresa). En este sentido, evidencian la certeza de la afirmación anterior los artículos 4.1.f y 77 a 81 del Estatuto de los Trabajadores que regulan el derecho de reunión, la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 7 de junio de 1979, por la que se dispone la publicación de la Circular 3/1977, de 1 de noviembre, que estableció con carácter provisional directrices para la actividad sindical de la Administración Pública (la tercera se refiere a las reuniones), e incluso la normativa aportada sobre actuación de las Juntas de Representantes en Correos y Telecomunicación, de 13 de octubre de 1978.

Por último, ha de señalarse que uno de los fines lícitos para los que puede ejercitarse el derecho de reunión es el relativo a la acción sindical, dándose la circunstancia de que precisamente han sido varias organizaciones sindicales las que han convocado las Asambleas cuyo desarrollo dio origen a los actos de imposición de la sanción.

5. Resta por hacer unas observaciones complementarias en orden a alguno de los razonamientos aducidos en sentido distinto a la tesis que sostiene la Sala.

Las garantías omitidas no hacen sólo referencia a la audiencia del interesado como parece entender el representante de la Administración y el Ministerio Fiscal, sino a la omisión de todo procedimiento y, dentro del mismo, del trámite de audiencia. Por lo demás debe señalarse que la reserva de Ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata.

A mayor abundamiento debe añadirse, contra lo que afirma el Ministerio Fiscal, que el trámite de audiencia no puede entenderse suplido en modo alguno por la advertencia hecha por el Jefe Provincial de Correos de Barcelona en el sentido de que si los recurrentes persistían en su actitud de participar en las Asambleas daría cuenta al Gobernador civil, ya que ni dicha advertencia forma parte del procedimiento sancionador ni de la misma puede deducirse la imputación de cargo alguno constitutivo de una precisa infracción de orden público.

En fin, con relación a las sanciones posteriores a la Constitución en materia de orden público, no puede aducirse el argumento de la mayor eficacia de las impuestas de plano, en

cuanto no exigen esperar a la tramitación del correspondiente procedimiento. Y ello, porque el legislador ha dado preferencia a las garantías procesales sobre la hipotética eficacia, hasta el punto de que como dice el artículo 6.º, número 5, de la Ley 62/1978, de 28 de diciembre, «la interposición del recurso contencioso-administrativo suspenderá, en todo caso, la resolución administrativa cuando se trate de sanciones pecuniarias reguladas por la Ley de Orden Público, sin necesidad de afianzamiento o depósito alguno».

6. La Sala debe hacer ahora una consideración acerca de la alegación de los demandantes de que los actos impugnados infringen los artículos 21 y 28 de la Constitución, relativos, respectivamente, al derecho de reunión y al derecho y libertad sindical.

A nuestro juicio no resulta posible afirmar o negar la existencia de este otro motivo de nulidad, en los términos alegados, dada la inexistencia total de un procedimiento administrativo en el que se hayan depurado los hechos de acuerdo con el principio de contradicción. Omisión que es la causa de la nulidad radical del acto apreciada por la Sala.

7. Como consecuencia de la nulidad de los actos impugnados, debe reconocerse el derecho de cada uno de los demandantes a que se le restituya el importe de la multa impuesta para el muy improbable supuesto, dada la suspensión acordada, de que la hubiera hecho efectiva.

8. Este Tribunal no va a entrar a determinar si la Administración pudo o puede ejercer o no, alternativamente a la sanción impuesta, la potestad disciplinaria que le corresponde en relación a los funcionarios. Es claro que ésta es una cuestión ajena a la jurisdicción constitucional, que no debe hacer pronunciamiento alguno al respecto.

9. La Sala no aprecia la existencia de requisito de temeridad o mala fe que establece el artículo 95 de la LOTC, por lo que no procede acceder a la imposición de costas solicitada.

FALLO

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

Ha decidido:

1. Desestimar la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado.

2. Otorgar el amparo solicitado por don A. B. C., don D. E. F., don G. H. I. y don J. K. L. en cuanto a:

a) Declarar la nulidad de las resoluciones del Gobernador civil de Barcelona de 14 de febrero de 1980, por las que impuso a cada uno de los recurrentes una multa de cien mil pesetas.

b) Reconocer el derecho de cada uno de los demandantes a que se les restituya el importe de las multas impuestas en el caso de que las hubieren hecho efectivas.

3. Denegar el recurso en todo lo demás, y en particular en lo referente a la imposición de costas a la Administración.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, ocho de junio de mil novecientos ochenta y uno.—Manuel García Pelayo Alonso.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

13594 Sala Segunda. Recurso de amparo números 123 y 142/1980. Sentencia de 11 de junio de 1981.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en los recursos de amparo números 123 y 142/1980, acumulados, promovidos por don X. Y. Z. y por don X. Y. Z., representados por el Procurador don Eduardo Muñoz-Cuellar y Pernia, bajo la dirección del Abogado don Enrique Urgorri Casado, y en los que han comparecido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, representada por el Procurador don Manuel Ardura Menéndez y bajo la dirección del Abogado don Francisco Javier Belda, recursos de amparo que versan sobre el artículo 9.1 de la Orden ministerial de 15 de junio de 1978, de actualización de pensiones, en cuanto ha sido aplicado a los recurrentes para la fijación de su pensión de jubilación, siendo ponente el Presidente don Jerónimo Arozamena Sierra.

I. ANTECEDENTES

1. Don X. Y. Z. presentó en este Tribunal Constitucional, el 7 de agosto de 1980, demanda de amparo solicitando la anulación del artículo 9.1 de la Orden ministerial de 15 de junio de 1978, que no incluye para integrar la base reguladora del haber pasivo las pagas extraordinarias, y, como consecuencia, pide que se rectifique su pensión con efectos de 1 de septiembre de 1978, adoptando las medidas necesarias para la

efectividad de su derecho y abonándole además la correspondiente indemnización. Cita los artículos 9, 14, 24.1, 103, 108, 121, además del 53.2 y 181 y 182, todos de la Constitución. Los fundamentos de la demanda de amparo son los siguientes: a) el recurrente, Técnico del grupo de Administración General del Ayuntamiento de Cuenca, pasó a la situación de jubilado, no habiéndole sido computadas por la MUNPAL las dos pagas extraordinarias en el haber regulador, como consecuencia de la exclusión de las mismas en el apartado 9.1 de la Orden ministerial de 15 de junio de 1978, lo cual supone una disminución de sus derechos pasivos en comparación con los de los funcionarios jubilados durante el año 1977 y anterior; b) desestimados por silencio los recursos de reposición y alzada interpuestos por el recurrente ante el Presidente del Consejo de Administración de la MUNPAL y el Ministro del Interior, formuló recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Albacete, que fue desestimado por sentencia de 20 de marzo de 1980; c) posteriormente ha tenido conocimiento de que por la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Valencia se han dictado varias sentencias estimando pretensiones idénticas a las suyas, no habiendo podido interponer el recurso de revisión por haber transcurrido el plazo que la LJCA establece, creándose por tanto una situación de indefensión; d) manifiesta que la Orden de 15 de junio de 1978 no podía suprimir del haber regulador de la jubilación un elemento, el de las pagas extraordinarias, que encontraba su apoyo en la Ley de 12 de mayo de 1980, pues implicaría un desconocimiento del principio de jerarquía normativa, salvaguardado por el artículo 9.3 de la Constitución Española. El recurrente invocó el artículo 14 de la Constitución Española, al decir que hay discriminación respecto a los funcionarios jubilados antes de 1 de enero de 1978, y el artículo 24.1, al producirse una situación de indefensión al no haber podido acudir al recurso de revisión.