

se opuso debidamente al supuesto convenio «forzoso» donde se acordaron las modificaciones a llevar a cabo en el proyecto técnico de la instalación de su actividad. Por el contrario, lo único que está acreditado es que no se presentaron los nuevos planos acordados, limitándose a afirmar después de conocida la decisión inicial de autorizar su actividad que «su proyecto es suficientemente válido y cumple todos los requisitos necesarios».

5. Las anteriores consideraciones permiten ya abordar directamente la denuncia realizada en relación con la alegada vulneración de derechos reconocidos en el art. 24 C.E. En primer lugar, por lo que a la revocación de licencia respecta, así como al cese en el tendido del sistema de cables, puesto que no puede calificarse de sanción difícilmente pueden aplicarse las garantías del art. 24 de la Constitución. En efecto, reiterada doctrina de este Tribunal ha señalado a partir de la STC 18/1981 que dichas garantías son predicables respecto de los procedimientos jurisdiccionales y respecto de los administrativos de naturaleza sancionadora «en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución» (STC 18/1981, fundamento jurídico 2.º). Excluida, como se ha visto, que las medidas ahora enjuiciadas posean esa naturaleza sancionadora, no cabe afirmar que haya habido lesión del art. 24, quedando las cuestiones planteadas, tal y como han señalado las Sentencias recaídas en la vía judicial previa, en el campo de la estricta legalidad administrativa, ajena tanto a la protección ofrecida por la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, como a la competencia de este Tribunal.

6. Distinto es el tema, en cambio, en relación con la multa de 5.000 pesetas impuesta al recurrente que, por su propia naturaleza, constituye una sanción. De las actuaciones obrantes en autos puede deducirse que tal sanción se adoptó por tender redes de cables contraviniendo un convenio firmado con el Ayuntamiento, así como por la emisión de programas sin autorización, sin que se produjera la previa audiencia del interesado.

Como se ha indicado, es doctrina de este Tribunal que las garantías del art. 24 de la Constitución resultan de aplicación al procedimiento administrativo sancionador en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la

seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución (STC 18/1981, fundamento jurídico 2.º). Ahora bien, este Tribunal ha tenido también oportunidad de precisar que tal aplicación no ha de entenderse de forma literal e inmediata, sino que en la medida que las garantías citadas sean compatibles con la naturaleza del procedimiento (STC 2/1987, fundamento jurídico 6.º; 29/1989, fundamento jurídico 6.º) lo que impide una traslación mimética de las garantías propias del procedimiento judicial al administrativo sancionador. En el presente caso, se denuncia la falta de audiencia del interesado, previa a la imposición de la sanción de que se trata. Pero, si bien la audiencia del interesado debe considerarse como requisito necesario para la imposición de una sanción administrativa (en este caso, una multa) no debe entenderse, en el presente supuesto, que esa audiencia hubiera de ser necesariamente previa, dado el carácter flagrante e inmediato de los hechos en que la sanción se fundaba, la evidencia patente del incumplimiento por el sancionado de determinados requisitos para la instalación de tendidos y emisión de programas y el carácter mínimo de la sanción. El hoy recurrente tuvo oportunidad de ser oído en el mismo procedimiento administrativo (pues se le indicó expresamente la posibilidad de interponer recurso en vía administrativa), así como en vía judicial; y, dada esa oportunidad de audiencia, no cabe estimar que la imposición de multa de 5.000 pesetas haya vulnerado los derechos reconocidos en el art. 24 C.E.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Miguel Fernández López.

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

Dada en Madrid, a quince de noviembre de mil novecientos noventa.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmado y rubricado.

29358 Sala Primera. Sentencia 182/1990, de 15 de noviembre. Recurso de amparo 437/1988. Contra Sentencia de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo, dictada en proceso contencioso-administrativo por sanción administrativa. Invocación formal del derecho vulnerado. Vulneración del derecho a la tipicidad del ilícito administrativo. Voto particular.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 437/1988, promovido por doña Purificación Gómez Gutiérrez, representada por el Procurador don Ramiro Reynolds de Miguel y defendida por el Letrado don Enrique Sánchez de León Pérez, contra Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Especial de Revisión) de 17 de diciembre de 1987 (r. 456/1986), en proceso contencioso-administrativo por sanción disciplinaria. Han intervenido el Ministerio Fiscal y la Administración del Estado, representada por el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Jesús Leguina-Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 10 de marzo de 1988 tuvo entrada en este Tribunal escrito por el que se interpone el recurso de referencia, en el que se solicita que se anule la resolución judicial impugnada, por vulnerar el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 de la Constitución, y que se confirme la Sentencia dictada en instancia por la Audiencia Territorial de Cáceres. Asimismo se pide la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada.

2. La demanda de amparo se apoya en las siguientes alegaciones de hecho:

A la solicitante de amparo, Inspectora de Trabajo, le fue impuesta una sanción por el Subsecretario de su Departamento mediante resolu-

ción de 10 de diciembre de 1985, consistente en traslado con cambio de residencia, como autora de una falta grave del art. 7.p del Reglamento de Régimen Disciplinario. Los hechos consistían en no haber verificado la situación laboral y de aseguramiento social de dos trabajadores, en la inspección efectuada el 2 de junio de 1984 en las obras realizadas en una casa de la localidad de Esparragosa de Lares, que la Inspectora estima cubierta por relaciones familiares y de buena vecindad, y que el instructor del expediente consideró que no eran constitutivos de falta alguna.

Contra dicha sanción interpuso aquélla recurso contencioso-administrativo, al amparo de la Ley 62/1978. En el escrito de demanda se solicitaba la anulación de la sanción impuesta por no ajustarse a Derecho, fundándose la pretensión en «la desproporción de la sanción, la inexistencia de falta, la presunta desviación de poder» y «la independencia profesional de la recurrente». La Audiencia Territorial de Cáceres, por Sentencia de 13 de marzo de 1986, estimó el recurso «por ser contrario al principio de tipicidad del injusto administrativo en los términos y con las consecuencias que reconoce el art. 25.1 de la Constitución...».

La Administración apeló esta Sentencia y la Sala Tercera del Tribunal Supremo estimó la apelación, por Sentencia de 17 de octubre de 1986, sobre la base de los siguientes fundamentos jurídicos:

«Primero. La Sentencia apelada, después de hacer un minucioso y certero estudio del art. 24.1 de la Constitución, consagrador del derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, en relación con los hechos alegados como supuestamente violadores de aquél, que constituye el único precepto constitucional invocado en la demanda y el determinante de la justificación de la vía especial promovida, llega razonadamente a la conclusión de que no ha vulnerado tal derecho fundamental el acto administrativo al que la parte atribuye en efecto e incluso el Tribunal *a quo* llega a analizar con el mismo resultado negativo la cita que la recurrente hace en su escrito de interposición del recurso, de los arts. 10, 14 y 23 de la Norma suprema, pese a que no fueron llevados a la fundamentación de la demanda, que aquél llega a estimar en la parte sustancial, apreciando la vulneración del art. 25.1 de la Constitución, que consagra la exigencia de tipicidad del injusto administrativo, entre otros, y entender que la desproporción de la

sanción respecto a la infracción y la desviación de poder invocada. "pudieran en hipótesis y al menos a efectos polémicos, aunque ni siquiera se dice en la demanda, conectarse con las exigencias del art. 25.1 de la Constitución", lo que faculta a la Sala para su análisis, puesto que ese precepto no tolera la aplicación *in peius* de las normas sancionadoras, de donde se sigue que respecto a este punto se centra el recurso de apelación, pues aun no mencionándose expresamente por el apelante, lo denuncia el Ministerio Fiscal como anomalía procesal.

Segundo. Respecto del tema indicado, la Sala no estima jurídicamente aceptable la argumentación de la Sentencia apelada en atención a las siguientes consideraciones: a) el principio de rogación imperante en el proceso contencioso-administrativo conforme a lo dispuesto en el art. 43.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción, constituye una recíproca garantía de los derechos y deberes de los litigantes, que ven así delimitado el tema debatido sobre el que formular sus alegaciones y pruebas respectivas con la lealtad procesal debida, y por eso, al introducirse por el Tribunal a la hora de fallar un hecho nuevo trascendente (violación del principio de legalidad) sin haber usado de los cauces procesales adecuados para ello que la Ley arbitra, se causa indudable indefensión a la parte a quien perjudique, al privarla de los medios de defensa oportunos, lo cual atenta a la tutela judicial efectiva proclamada por el art. 24.1 de la Constitución; b) la Jurisprudencia de esta Sala, de la que son exponente las Sentencias de 4 de octubre de 1985 y 20 de junio de 1986, entre otras, considera como garantía de la delimitación litigiosa apuntada que la determinación precisa de los derechos fundamentales especialmente protegidos por este procedimiento obliga a entender como indispensable la cita concreta por la parte del artículo constitucional consagrador del derecho presuntamente violado por el acto que se impugna, para poder efectuar la ponderación de uno y otro y de cuyo análisis comparativo resultará el juicio de valor consiguiente que refleje o no la denunciada vulneración, puesto que la especial protección se brinda a las libertades y derechos constitucionales de ese carácter y no a la mera sanción administrativa, que puede atacarse por otro cauce, en tanto ésta no sea el medio por el que se llegue a la violación de alguno de aquellos que a la parte incumbe señalar, es decir, que la sanción será el medio por el que acaso se cometa la vulneración, pero nunca será el fin protegido por esta vía, y c) se funda la Sentencia para anular el acto en un motivo de inconstitucionalidad no alegado por la demandante, el Ministerio Fiscal ni el Letrado del Estado, lo cual ha originado indefensión indudable a la Administración.

Tercero. Por consecuencia de lo expuesto, procede estimar el recurso de apelación y revocar la Sentencia parcialmente, es decir, respecto del pronunciamiento que estima en parte el recurso y declarar no haber lugar al mismo con la declaración sobre costas que ordena el art. 10.3 de la Ley rectora del proceso.»

La funcionaria sancionada interpuso contra la citada Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso extraordinario de revisión, al amparo de lo dispuesto en el art. 102, b) y g) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo rechazó ambos motivos y desestimó el recurso, afirmando en el fundamento jurídico 3.º de su Sentencia de 17 de diciembre de 1987 lo que sigue:

«Finalmente no puede estimarse existente la infracción del art. 43 de la Ley jurisdiccional, por cuanto es patente que la Sentencia dictada resuelve todas y cada una de las cuestiones realmente planteadas, tanto en segunda instancia como en primera, en cuanto ellas eran reproducidas en aquélla, si siendo de señalar que, siendo necesario concretar el artículo de la Constitución objeto de infracción, para nada se cita el art. 25 del citado Texto básico de la convivencia nacional, no pudiéndose aceptar la tesis del error en la cita del texto constitucional, por cuanto, con independencia de la falta de acreditamiento de tal error, lo cierto es que él es tan sólo imputable a la parte recurrente en revisión, lo que enerva todas las consecuencias derivadas de la Sentencia que se trata de revisar, al haberse mantenido la misma dentro de los límites establecidos por el mencionado precepto de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa.»

3. La recurrente apoya su pretensión de amparo en el art. 25.1 de la Constitución. A su juicio, se ha vulnerado el principio de exigencia de tipicidad del injusto administrativo. Tanto la Sentencia de la Sala

Tercera como la de la Sala de Revisión no se pronuncian sobre el fondo de la cuestión, perdiéndose el proceso en cuestiones formales.

Es cierto que en el escrito de demanda se citó el art. 24.1, que reconoce el principio de tutela jurídica, y que no se mencionó el art. 25.1. Pero toda la argumentación posterior estaba polarizada en la tipicidad del injusto administrativo, y en la vulneración del principio de legalidad, al referirse permanentemente a la legislación que regula la función pública y la inspección de trabajo, y al mostrar cómo la Administración se empeñó en buscar una tipicidad grave para una conducta profesional irreprochable o que, en el peor de los supuestos, sólo hubiera podido ser calificada como infracción leve. Y la pretensión deducida literalmente suplicaba que se anulase la resolución administrativa por no ajustarse a Derecho, en base al principio de tutela jurídica, la desproporción de la sanción, la inexistencia de falta, la presunta desviación de poder, la independencia profesional de la afectada, etc.

Por estas razones, la Sentencia de la Audiencia de Cáceres no incurrió en incongruencia. Y desde luego no causó indefensión a la Administración, pues no se vio imposibilitada de ejercer los medios legales de defensa. Además, al anular el Tribunal Supremo el fallo de instancia y desestimar la demanda por un motivo formal, sin entrar en el fondo, se daría una paradoja. Una interpretación literal del fallo supondría la anulación de la Sentencia de la Audiencia por entender que la resolución de la Subsecretaría «no es contraria a la Constitución». Habría así, al final del proceso, un pronunciamiento definitivo sobre la conducta de la Administración, que no ha sido discutida por ser aceptados los hechos expuestos por la actora desde su demanda y, sin embargo, no hay pronunciamiento alguno «sobre si es o no jurídicamente aceptable el razonamiento de la Sentencia apelada.»

4. La Sección Tercera acordó el 8 de abril de 1988 tener por interpuesto el recurso de amparo y, antes de decidir sobre su admisión, requerir la remisión de las actuaciones judiciales al Tribunal Supremo y a la Audiencia Territorial de Cáceres, según lo dispuesto en el art. 88 LOTC.

El Presidente de la Audiencia Territorial de Cáceres, la Sala de Revisión del Tribunal Supremo y el Presidente de ese mismo Tribunal remitieron testimonio literal de los correspondientes legajos, que fueron recibidos el 27 de abril, 3 de mayo y 27 de mayo de 1988, respectivamente.

El 18 de mayo de 1988, la recurrente presentó escrito ante el Tribunal Constitucional, poniendo en conocimiento este Tribunal que había sido cesada en su puesto, de conformidad con la Orden del Subsecretario dictada en ejecución de las Sentencias impugnadas, disponiendo de un mes para efectuar el traslado, que le provocaría daños irreparables, y suplicando la provisión, si fuera posible a la mayor urgencia, de su solicitud de suspensión.

Mediante providencias de 6 y 13 de junio de 1988, la Sección admitió a trámite el recurso, otorgándose al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la recurrente vista de las actuaciones para la formulación de alegaciones. Asimismo se formó pieza separada para tramitar el incidente de suspensión.

5. El Fiscal informó el 9 de junio de 1988, que no se oponía a la suspensión cautelar solicitada porque la ejecución de una sanción de traslado por cambio de residencia haría perder al amparo -caso de otorgarse- su finalidad. La representación de la actora alegó el siguiente día 10 que la suspensión no afectaba al interés general, pues el traslado obedecía a una sanción y no a necesidades del servicio, ni tampoco a terceros; por el contrario, la ejecución provocaría perjuicios de carácter familiar, económico, moral y profesional. El mismo día, el Abogado del Estado se opuso a la suspensión interesada. Primero, con apoyo en el ATC 878/1986, por la inutilidad de suspender la Sentencia de revisión, que ni afectaría al carácter definitivo de la dictada por la Sala Tercera en apelación ni haría revivir el Auto de 10 de abril de 1987 por el que la Sala de Revisión había suspendido la ejecutividad de ésta. Segundo, porque aun si se atribuyera inexactamente a la Sentencia los efectos propios del acto administrativo, su ejecución no generaría la pérdida irremediable o definitiva de la finalidad del amparo, al ser posible reponer a la actora en su puesto, y sin que, de acuerdo con el ATC 399/1985, el art. 56 LOTC proteja la pérdida de finalidad de carácter temporal o transitoria.

Por Auto de 14 de junio de 1988, notificado el siguiente día 16, la entonces Sala Segunda suspendió la ejecución de las Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en revisión y en apelación. Se declaró evidente que la impugnación y la correlativa solicitud de suspensión se dirigía contra ambas Sentencias. Y su ejecución, y por ende la de la resolución administrativa confirmada por ellas, haría perder la finalidad con que se interpuso el recurso de amparo, al no resultar evidente la posibilidad de recuperar el puesto sin vacante y al producirse en el caso concreto irreparables perjuicios de carácter familiar y moral.

6. En la tramitación del proceso principal fueron presentadas alegaciones por las diversas partes, dentro del plazo señalado.

El Abogado del Estado, por escrito recibido el 20 de junio de 1988, se opuso a la estimación del recurso de amparo. Este se dirige contra la Sentencia de revisión dictada por la Sala Especial del Tribunal Supremo, a pesar de que en la demanda se formulan críticas también contra las

dictadas por su Sala Tercera, la Audiencia de Cáceres y la sanción administrativa. En la LOTC, la identificación del acto lesivo es un elemento fundamental para definir el objeto –y con ello el ámbito– del recurso de amparo, como se desprende de la distinción entre los arts. 43 y 44, y de la carga impuesta por el art. 49.2b). Ciertamente es que el Tribunal Constitucional ha reiterado, que las formas procesales carecen de una finalidad en sí mismas, pero ello no puede llevar a admitir que el recurso de amparo pueda estar dirigido contra cualquier acto de los poderes públicos más o menos relacionado con el definido como tal por el recurrente, pues la ingente labor de interpretar el texto de cualquier demanda colocaría al oponente del recurso en una situación de inseguridad y de desigualdad en el proceso.

En cuanto al derecho fundamental que se dice lesionado, difícilmente puede entenderse que la Sentencia de revisión vulnera el art. 25.1. La discrepancia del recurrente parece centrarse en el entendimiento de que dicho precepto constitucional estaba citado, aunque no su numeral. Pero la idea de que la sanción era desproporcionada a la infracción es ajena al art. 25.1, que regula una cuestión distinta: la tipicidad en el derecho sancionador. Desde el momento en que no se cuestiona la tipicidad de los hechos o la cobertura legal de las sanciones impuestas, el reproche afecta a una cuestión de mera legalidad ordinaria. Por ello, la Sala de Cáceres infringió el art. 43 LJCA, al introducir una cuestión ajena al planteamiento del propio actor.

7. La representación de la Sra. Gómez Gutiérrez, mediante escrito recibido el 30 de junio, reiteró los hechos y argumentos expuestos en su demanda, para acabar entendiendo que la infracción del art. 25.1 consistía en la no apreciación por el Tribunal Supremo, tanto la Sala Tercera como la de Revisión, del amparo formulado por vulneración de la exigencia de tipicidad del injusto administrativo y la desproporción de la sanción impuesta respecto a la infracción, debido a considerar indispensable la cita concreta por la parte del artículo constitucional consagrado del derecho presuntamente violado por el acto que se impugna.

8. El Ministerio Fiscal señaló, el mismo día 30, que no aprecia en autos la lesión del derecho fundamental que se alega en la demanda. El objeto del recurso de amparo es claro: en él se impugna la Sentencia dictada por la Sala de Revisión del Tribunal Supremo, y por un único motivo, consistente en la vulneración del art. 25.1 de la Constitución. No alcanza a ver de qué forma tal Sentencia, que no impone sanción alguna, puede violar tal precepto. Tampoco alcanza fácilmente a entender, a la vista de que en el suplico se pide la confirmación de la Sentencia pronunciada por la Audiencia Territorial, como se puede devolver la vigencia a una resolución judicial que no ha sido anulada por la que es objeto del recurso.

Tampoco se razona en qué medida la Sala Tercera del Supremo, suponiendo que la impugnación se extienda a la Sentencia emitida en apelación, ha podido conculcar el art. 25.1 de la Constitución. Al declarar la nulidad de la Sentencia dictada en instancia por falta de invocación del precepto constitucional podría dar lugar a una falta de tutela judicial efectiva, en su caso, pero nunca a una conculcación del principio de legalidad. Y ni la demanda menciona tal motivo, ni el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto en ningún momento otros distintos al alegado allí. Como el Tribunal Constitucional está vinculado a las peticiones deducidas en la demanda, en los términos expuestos por su STC 65/1983, la conclusión es que la demanda no puede prosperar.

9. Por providencia del 12 de noviembre de 1990, se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como queda reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, a la recurrente, Inspectora de Trabajo, le fue impuesta la sanción de traslado con cambio de residencia por haber cometido, a juicio de la autoridad administrativa, una falta grave de «incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario», prevista en el art. 7, p), del Reglamento de Disciplina entonces vigente (Decreto 2088/1969, de 16 de agosto), consistente en no haber levantado acta ni elevado propuesta de sanción respecto de dos personas que, percibiendo subsidios de empleo, se encontraban ocupadas en una obra de reforma de un local de negocio. La Inspectora alegó en el expediente que no había levantado acta por tratarse de trabajos de amistad o buena vecindad, ajenos al ámbito laboral [art. 1.3. d), del Estatuto de los Trabajadores], al ser los afectados parientes del dueño de la obra, siendo ésta, por lo demás, de escasa entidad y no retribuida. Su descargo –aceptado por el instructor del expediente disciplinario al proponer el sobreseimiento– no fue tenido en cuenta por sus superiores, pero sí por la Audiencia Territorial de Cáceres, cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo estimó el recurso interpuesto contra la sanción disciplinaria.

La Sala de instancia consideró que se había vulnerado el art. 25.1 de la Constitución –que consagra el derecho a la tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas y, en palabras de la Sentencia anulatoria de la sanción, «no tolera la aplicación *in peius* de las normas sanciona-

doras... de manera que sólo se puede anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito»– al sancionarse una conducta no constitutiva de infracción, puesto que –se afirma en la Sentencia– «no cabe incluir entre las obligaciones funcionariales la plena sintonía en la valoración de los supuestos fácticos», de suerte que la simple «disparidad de criterios» entre la funcionaria técnica y el órgano superior en la calificación jurídica de los hechos sometidos a la actividad inspectora de aquélla «no puede entenderse incurra en la previsión normativa utilizada, de por sí excesivamente amplia e inconcreta, si no es a riesgo de efectuar una aplicación, más que extensiva, analógica, vedada por el citado precepto constitucional» (fundamento jurídico 7.º).

La toma en consideración de esta norma constitucional por la Sentencia de la Audiencia Territorial de Cáceres fue precisamente el motivo determinante de su revocación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pues la Sentencia de apelación, sin entrar en el examen de la interpretación constitucional realizada en la instancia ni pronunciarse sobre la validez de la sanción, y recogiendo una escueta e incidental observación que –según consta en las actuaciones– en su informe el Ministerio Fiscal formuló en términos hipotéticos tras haber entendido procedente la desestimación del recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, anuló la Sentencia de la Audiencia por haberse fundado ésta en un motivo de inconstitucionalidad no alegado por ninguna de las partes, incurriendo así en incongruencia; criterio este confirmado por la posterior Sentencia de revisión dictada por la Sala Especial del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo no rechazó que del suplico y de los argumentos desarrollados en los escritos forenses de la actora se pudiera inferir que ésta había fundado su *petitum* anulatorio de la sanción en el principio de legalidad del art. 25.1 de la Constitución, como así lo entendió y razonó la Sentencia de instancia. Lo que sostuvo fue que esa inferencia no era en ningún caso admisible, ya que la cita concreta del precepto constitucional que se estima infringido es indispensable para que los Tribunales puedan fundar en tal precepto su juicio, y dado que, de un lado, la recurrente sólo invocó expresamente el art. 24.1 de la Constitución y, de otro, la Sala de Cáceres no introdujo motivos nuevos, como prevé el art. 43.2 L.J.C.A., la Sala Tercera del Tribunal Supremo acordó la anulación de la Sentencia de instancia por haber incurrido en incongruencia generadora de indefensión para la Administración demandada. Finalmente, la Sala de Revisión del Tribunal Supremo desestimó el recurso extraordinario interpuesto contra la Sentencia dictada en apelación, insistiendo que, en lo tocante al criterio de la incongruencia apreciada por la Sentencia dictada en segunda instancia, es de señalar que, «siendo necesario concretar el artículo de la Constitución objeto de infracción, para nada se cita el art. 25 del citado Texto básico de la convivencia nacional...»

2. Para delimitar con rigor el objeto de la presente queja de amparo, conviene hacer dos precisiones. La primera es que la recurrente impugna en esta vía de amparo constitucional una Sentencia de la Sala de Revisión del Tribunal Supremo a la que imputa la lesión de su derecho a la tipicidad del ilícito administrativo (art. 25.1 de la Constitución). La citada lesión consistiría en haberse visto privada injustamente del derecho a la legalidad sancionadora que le había reconocido correctamente la Sentencia de la Sala de Cáceres al anular la sanción de traslado con cambio de residencia que le fuera impuesta por la autoridad administrativa. Ello obliga a este Tribunal, una vez agotada la vía previa del amparo judicial, a indagar, de una parte, si la sanción anulada por la Sentencia de instancia quebrantó o no efectivamente el citado derecho fundamental; y, de otra, si las Sentencias del Tribunal Supremo que revocaron, primero, la Sentencia dictada en la instancia y desestimaron, después, el recurso de revisión (restableciendo así la validez de la sanción impuesta a la recurrente) por no haberse invocado explícitamente el art. 25.1 de la Constitución, se acomodan o no a la Constitución y a la doctrina sentada por este Tribunal Constitucional sobre la invocación de los derechos fundamentales en la vía judicial previa a este proceso constitucional. Dicho de otro modo, el enjuiciamiento de la queja de amparo exige que demos respuesta sucesivamente a las tres cuestiones con relevancia constitucional que (con mayor o menor precisión técnico-jurídica) en la misma se plantean, y que son las siguientes: a) la supuesta vulneración del derecho a la tipicidad del ilícito administrativo por la sanción anulada por la Sentencia de la Sala de Cáceres y la corrección o no, desde el punto de vista material, de esta resolución judicial; b) la supuesta falta de invocación en la demanda inicial del citado derecho consagrado en el art. 25.1 de la Constitución y la corrección, desde la perspectiva procesal, de la Sentencia de instancia, y c) la supuesta vulneración de aquel derecho fundamental por las resoluciones del Tribunal Supremo que, sin entrar en el fondo del asunto, restablecieron la sanción por estimar inexcusable la cita del art. 25.1 de la Constitución que la recurrente omitió en su defensa judicial.

La segunda precisión que debemos avanzar en este instante se refiere al alcance del *petitum* que en la demanda se hace. La recurrente solicita que este Tribunal anule la Sentencia impugnada y confirme la dictada por la Sala de Cáceres. Más, aunque en su escrito sólo pida la nulidad de la Sentencia de la Sala especial de Revisión del Tribunal Supremo, es patente que su razonamiento impugnatorio se refiere también de

modo expreso a la Sentencia dictada en apelación por la Sala Tercera del propio Tribunal Supremo, por lo que ha de entenderse igualmente recurrida esta última, ya que, por lo demás, sólo con su anulación podría satisfacerse la pretensión de la recurrente de que se confirme la Sentencia dictada en primera instancia que reconoció y restableció su derecho lesionado por la sanción impugnada.

Cuando se recurre en amparo constitucional una resolución judicial confirmatoria de otra que ha sido lógica y cronológicamente presupuesto de la impugnada, debe entenderse que se impugna ambas, aunque la primera no haya sido combatida de manera explícita. Ello no sólo porque de existir la violación de algún derecho fundamental su producción habría de imputarse a la primera resolución, sino también porque en caso contrario, si se otorgase el amparo, el recurrente no vería satisfecha su queja, pues sólo se anularía la resolución directamente atacada, dejando intacta la inicial.

3. Entrando ya en las cuestiones de fondo que se plantean en este recurso, es preciso determinar, en primer lugar, si la sanción impuesta a la recurrente vulneró el art. 25.1 de la Constitución, como así lo estimó la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres. En contra del criterio del instructor, que no apreció infracción en la actividad inspectora de autos, la autoridad administrativa calificó la conducta de la Inspectora de Trabajo como una falta grave de incumplimiento de sus obligaciones de funcionaria. Pero la Audiencia Territorial de Cáceres estimó la demanda y anuló la sanción de traslado forzoso que le fuera impuesta por ser contraria al derecho a la tipicidad del injusto administrativo que aquel precepto constitucional consagra, declarando a este propósito que no cabe entender como incumplimiento de deberes funcionariales la falta de coincidencia del criterio valorativo de la Inspectora de Trabajo con el sustentado por sus superiores respecto de los hechos determinantes de la actividad de inspección, ni es posible, por consiguiente, subsumir la conducta reprochada en el tipo normativo que permite sancionar con traslado forzoso la falta grave de «incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario».

En la STC 75/1984, que la Sala de la Audiencia de Cáceres invoca para fundar su fallo anulatorio de la sanción administrativa, este Tribunal ha declarado que el principio de legalidad penal y el derecho a no ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito o falta según la legislación vigente, consagrado en el art. 25.1 de la Constitución, no toleran la aplicación analógica *in peius* de las normas penales y exigen su aplicación rigurosa, de manera que sólo se pueda anular la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles. Esta doctrina, que ahora procede reiterar, es sin duda aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, pues a ellas se refiere también expresamente el art. 25.1 de la Constitución. Pues bien, en el presente caso, tal como razonablemente sostiene la Audiencia de Cáceres, la conducta sancionada no reúne los elementos del tipo definido en el precepto reglamentario aplicado y, por lo mismo, no puede ser subsumida en aquel tipo, ya que no puede reprocharse incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario porque el órgano sancionador disienta de la previa calificación jurídica de unos hechos observados por la Inspectora de Trabajo en el ejercicio de sus funciones propias. La decisión de la Inspectora recurrente de no efectuar propuesta de sanción por entender que se trataba de trabajos de buena vecindad fue la consecuencia de apreciar la actividad objeto de inspección como ajena al ámbito laboral [art. 1. 3 d), del Estatuto de los Trabajadores]. Dicha apreciación pudo ser acertada o errónea pero en modo alguno, salvo por indebidamente analogía peyorativa, puede suponer por sí misma un quebrantamiento grave de los deberes del funcionario, ya que no es constitucionalmente posible incluir entre tales deberes la plena y previa sintonía con sus superiores en la valoración de los supuestos fácticos sometidos a conocimiento e inspección del funcionario. El disentimiento a posteriori de la autoridad administrativa no puede trocarse en un incumplimiento a priori de los deberes del funcionario. En consecuencia, la sanción de traslado con cambio de residencia lesionó el derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora o punitiva, reconocido y garantizado por el art. 25.1 de la Constitución, tal y como estimó acertadamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres.

4. Alcanzada la conclusión anterior, y admitida, por tanto, la legitimidad constitucional de la sentencia de instancia desde el punto de vista sustantivo o material, procede ahora que examinemos dicha resolución judicial desde la perspectiva formal o procesal, pues el hecho de que el fallo anulatorio de la sanción se haya fundado en un precepto constitucional que la demandante no había invocado de modo explícito ha servido para el Tribunal Supremo acordara su revocación por considerarlo incurrido en incongruencia causante de indefensión a la Administración demandada.

La tesis sostenida por la Sentencia de apelación, confirmada por la de revisión, se razona con el siguiente argumento: la parte actora debe determinar con precisión los derechos fundamentales cuya protección solicita en el procedimiento especial de amparo, y esa determinación ha de hacerse precisamente mediante la cita concreta del precepto constitu-

cional presuntamente vulnerado. De la corrección o incorrección de esta afirmación depende el juicio constitucional de las dos Sentencias impugnadas y, con ello, el de la validez o invalidez de la Sentencia de Cáceres que resultó anulada y cuya confirmación solicita ahora la recurrente en amparo.

Nada hay que objetar a la primera parte del argumento, pues, ciertamente, quien impetra la tutela judicial de sus derechos debe expresar con suficiente claridad de qué derechos se trata, exigencia ésta que es común tanto a los procesos ordinarios como al sumario y preferente del amparo judicial. En los procesos ordinarios es suficiente exigir a las partes, y en primer lugar a la que insta la tutela judicial, que definan claramente lo que piden y los hechos respecto de los que piden. Como observa certeramente la Sentencia de apelación, ello permite que quienes toman parte en el proceso vean así delimitado el tema debatido, que acota el ámbito en el que han de formular sus respectivas alegaciones y pruebas con la lealtad procesal debida, y sin sufrir indefensión; y que igualmente acota el ámbito en el que el Juez debe formular su juicio y emitir sus pronunciamientos, en términos congruentes con las pretensiones de las partes y sin alterar los términos del debate procesal (SSTC 20/1982, 34/1985, 167/1985 177/1985 y 183/1985, entre otras). En el proceso sumario y preferente del amparo judicial se requiere igualmente al demandante que exponga con claridad cuáles son los concretos derechos fundamentales en cuya virtud deduce sus pretensiones (SSTC 37/1982 y 24/1983), exposición que debe efectuar en el inicial escrito de interposición del recurso (STC 31/1984). En este cauce procesal, el reforzamiento del requisito de la delimitación del contenido de la demanda sirve no sólo a las finalidades genéricas y comunes a todo proceso, sino también a la específica de permitir apreciar a los Tribunales si las pretensiones deducidas por el actor encuentran acomodo en el sumario y preferente que hoy ofrece la Ley 62/1978.

De tal doctrina, reiterada y pacífica, no puede, sin embargo, extraerse la tesis de que esa determinación deba realizarse, precisamente así y no de otro modo, mediante «la cita concreta por la parte del artículo constitucional consagrador del derecho presuntamente violado por el acto que se impugna», según postula la Sentencia de apelación impugnada. Ni dicha mención literal es suficiente por sí sola para delimitar con claridad los derechos fundamentales invocados por el actor, ni la cita de un guarismo es imprescindible para identificar el derecho o libertad cuyo amparo se solicita. Esta constatación es la que ha inspirado la doctrina mantenida por este Tribunal acerca del requisito de la invocación formal de los derechos fundamentales en los procesos previos al amparo constitucional [art. 44.1, c), de la LOTC], que sin duda contrasta abiertamente con lo que se sostiene en la segunda parte del argumento de las Sentencias impugnadas.

Desde la primera Sentencia pronunciada por este Tribunal —la STC 1/1981— hemos afirmado que quien pide la tutela judicial de sus derechos o libertades fundamentales debe levantar la carga de mencionar expresamente el concreto derecho o libertad que invoca, con el fin de que el órgano judicial «pueda satisfacer tal derecho o libertad haciendo innecesario el acceso a sede constitucional». La mención ha de ser hecha en términos tales que permitan al órgano judicial, o a este mismo Tribunal, entrar a conocer de las específicas vulneraciones aducidas, sin que se puedan exigir formalidades específicas que no están previstas en la Constitución ni en la ley ni se compadecen con los principios *pro actione* y anti-formalista que presiden la protección judicial de los derechos fundamentales. Es cierto que esa flexibilidad no puede llegar a anular virtualmente la carga que pesa sobre los demandantes de amparo, al socaire de planteamientos implícitos, presumibles o sobreentendidos (STC 77/1989), pero nuestra jurisprudencia ha mantenido uniformemente y con toda claridad que la invocación de los derechos cuya reparación o preservación se pide no requiere mencionar de manera expresa el precepto constitucional supuestamente violado, ni tampoco su *nomen iuris*, ni su contenido literal (entre otras resoluciones, SSTC 8/1981, 47/1982, 30/1984 y 10/1986).

La doctrina constitucional que acaba de recordarse ha sido aplicada por este Tribunal al conocer de quejas de amparo en las que se reprochaba, de manera más o menos explícita, pero indudable, la lesión del derecho fundamental enunciado por el art. 25.1 de la Constitución. Entre las Sentencias que se han pronunciado al respecto (*ad exemplum*: SSTC 75/1984, 70/1985, 21/1987, 122/1987 y 138/1987), es especialmente pertinente traer a colación en la presente queja de amparo la primera de ellas, a la que ya antes hemos aludido. En aquella Sentencia, el Tribunal rechazó con todo énfasis que la mera invocación formal de preceptos constitucionales (en concreto, de los arts. 14, 15 y 18.1), realizada en el acto de la vista de un recurso de casación penal con el fin de dejar expedita la vía del recurso de amparo, bastará para entender cumplido el requisito que impone el art. 44.1, c), de nuestra Ley Orgánica. Y ello porque en aquel caso los artículos citados de la Constitución no guardaban relación alguna con el motivo del recurso de casación alegado por la parte, «apareciendo en consecuencia como un ritualismo vacío, destinado a dar cumplimiento a lo que sin duda se entiende como una pura y vacía formalidad». Por el contrario, en esa misma Sentencia, sin necesidad de hacer uso de la facultad conferida por el art. 84 de la LOTC, el Tribunal entró a conocer de la cuestión que

realmente había centrado el debate de las partes y que atañía directamente al principio de legalidad penal enunciado en el art. 25.1 de la Constitución. El Tribunal adoptó tal posición porque, con arreglo a la doctrina antes señalada, lo importante no era ni es la cita o mención expresa del art. 25.1, omitida por la parte, sino los términos reales en que estaba planteado el debate procesal, términos éstos que sin duda afectaban al derecho fundamental, reconocido en aquel precepto constitucional. Lo esencial es, pues, el derecho fundamental que se defiende, no la cita del artículo de la Constitución que lo proclama.

Como se acaba de indicar, el recordatorio de esta Sentencia constitucional (STC 75/1984) y de la doctrina que en la misma se sostiene es singularmente oportuna para resolver la pretensión de amparo que ahora nos ocupa, puesto que la Sala de Cáceres la tuvo expresamente en cuenta y se acomodó a la misma al pronunciar su fallo estimatorio de la demanda de amparo ordinario de la recurrente, considerando para ello que si bien era cierto que la parte no había citado explícitamente el art. 25.1 de la Constitución, presuntamente vulnerado por la sanción recurrida, no era menos verdad que en sus alegaciones y razonamientos había delimitado suficientemente el contenido del derecho fundamental garantizado en dicho precepto constitucional. Y así es, en efecto, ya que si, junto a otros motivos, la recurrente justificó su demanda contencioso-administrativa, deducida y admitida por la vía preferente y sumaria de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, en la incorrecta calificación como ilícita su actividad inspectora y en la inexistencia de falta alguna en su conducta, es evidente que estaba invocando y defendiendo su derecho fundamental a no ser sancionada por una conducta no constitutiva de infracción ni merecedora, por tanto, de sanción administrativa, consagrado en el art. 25.1 de la Constitución como una garantía inherente al principio de legalidad sancionadora. La argumentación de la recurrente acerca de la inexistencia de falta administrativa en su actividad inspectora, por ser contrario a la independencia profesional del funcionario el hecho de considerar incumplimiento de sus deberes lo que no es más que una simple discrepancia de sus superiores en la calificación de una actividad sujeta a inspección, pone de manifiesto patentemente que lo que la recurrente imputaba al acto administrativo sancionador era la improcedente calificación de su actividad profesional como ilícito administrativo, en virtud de un razonamiento analógico, y con ello la violación del principio de tipicidad sancionadora del art. 25.1 de la Constitución. Consiguientemente, la inferencia que el Tribunal de instancia hizo del razonamiento de la recurrente, en relación con el derecho garantizado por el art. 25.1 de la Constitución, lejos de ser forzada o carecer de fundamento, fue razonable y en todo conforme con la jurisprudencia de este Tribunal sobre la invocación de los derechos fundamentales cuyo amparo judicial se solicita. Y por la misma razón la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres no introdujo hecho nuevo alguno trascendente que causara indefensión a la parte contraria —la cual pudo alegar y alegó lo que estimó conveniente sobre la calificación jurídica de la conducta seguida por la funcionaria recurrente— ni se apartó en modo alguno de las exigencias del principio de congruencia procesal.

Por añadidura, hay que observar que la Administración del Estado no alegó en momento alguno haber sufrido indefensión; ni el Ministerio Fiscal, en el informe en que suscitó la cuestión, se refirió a ella más que como una hipótesis, derivada de una pretendida infracción del orden procesal; ni, finalmente, la Sentencia de apelación tuvo por acreditada una situación de indefensión, con datos objetivos, más allá de la simple constatación del vicio procesal a su juicio cometido por la Audiencia. Pero lo cierto es que el art. 24 de la Constitución, aducido como fundamento de la revocación decretada, cuando proscribiera la indefensión no protege frente a presuntas o hipotéticas situaciones de indefensión, abstractamente consideradas. El art. 24.1 protege a los justiciables frente a perjuicios reales y efectivos en sus derechos de defensa, acaecidos verdaderamente en el seno de cada proceso individual, y que no sean imputables a su propia conducta (SSTC 116/1983, fundamento jurídico 3.º; 48/1986, fundamento jurídico 1.º; 194/1987, fundamento jurídico 3.º, y 68/1988, fundamento jurídico 3.º). En ningún caso es suficiente para proceder a la anulación de una Sentencia que resuelve el fondo de un litigio la mera constatación de un quebrantamiento de forma que no haya efectivamente generado indefensión a alguna de las partes, o repercutido de manera dañosa e insubsanable en la regularidad del procedimiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo que anuló la de instancia y la posterior de la Sala especial de Revisión que la confirmó entendieron, sin embargo, que la resolución judicial dictada en primera instancia había incurrido en incongruencia procesal por haber fundado su decisión anulatoria de la sanción en un precepto constitucional —el art. 25.1— que la demandante no había citado expresamente. Las dos Salas del Tribunal Supremo sostienen con todo énfasis que, en garantía de la delimitación de la *litis*, la determinación precisa de los derechos fundamentales obliga a entender como indispensable la cita concreta por la parte del artículo constitucional consagrador del derecho fundamental instado. Mas si, como ha quedado dicho y razonado, nuestra doctrina sobre la invocación de los derechos fundamentales cuya reparación se solicita de los Tribunales excluye el formalismo de mencionar el número

del artículo de la Constitución supuestamente infringido, así como de su *nomen iuris* o de su contenido literal, manteniendo, por el contrario, que es suficiente con que la posición sustentada por la parte demandante afecte directamente al derecho fundamental que se entienda menoscabado, es forzoso concluir que la Sentencia de instancia hizo una aplicación de la exigencia de invocación del derecho fundamental que se ajusta perfectamente a la Constitución y a nuestra Ley Orgánica, en tanto que, por el contrario, las Sentencias impugnadas hicieron una interpretación de este requisito que es contraria a la Constitución, al considerar indispensable la cita concreta del artículo correspondiente, en este caso el 25.1 de la Ley fundamental.

5. Llegados a este punto de nuestro razonamiento, sólo queda por determinar si las resoluciones judiciales recurridas han vulnerado el art. 25.1 de la Constitución, como sostiene la recurrente, o si, por el contrario, como alega el Ministerio Fiscal, de haber producido alguna conculcación de sus derechos fundamentales sería la del derecho a la tutela judicial efectiva, que la recurrente no invoca, pero nunca la de la legalidad sancionadora, ya que las Sentencias no imponen, como es evidente, sanción alguna.

La respuesta a esta última interrogación no ofrece dificultad, pues es claro que, como más arriba hemos dicho, estamos ante una queja de amparo en la cual la violación del derecho a la tipicidad del ilícito administrativo es imputable tanto a la sanción administrativa anulada por la Sentencia de la Sala de Cáceres como a las resoluciones judiciales posteriores que, al revocar y dejar sin efecto esta última, permiten la aplicación de una sanción contraria al art. 25.1 de la Constitución. La Sentencia de instancia reconoció, con toda corrección, el derecho de la recurrente a la tipicidad del ilícito administrativo y, en consecuencia, a no soportar una sanción que conculcó aquel derecho y, por lo mismo, anuló la sanción y restableció a la recurrente en el mismo. Ello significa que si posteriormente la Sentencia de apelación que anuló la resolución judicial en cuestión, y la Sentencia de revisión que confirmó tal decisión apelatoria, produjeron el efecto de restablecer la sanción impuesta *contra Constitutionem* a la recurrente, tales resoluciones judiciales privaron al propio tiempo a esta última de su derecho constitucional a no soportar la referida sanción. Si a ello se añade que la revocación de la Sentencia de instancia no se fundó en razones de fondo acerca de la validez de la sanción discutida, sino que estuvo exclusivamente motivada por una interpretación sobre la exigencia de invocación del derecho fundamental que es contraria a la Constitución, hay que concluir que las resoluciones judiciales impugnadas privaron indebidamente a la recurrente de su derecho a no ser sancionada por unos hechos no constitutivos de falta administrativa alguna.

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 y, en consecuencia, anular las Sentencias dictadas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de octubre de 1986, y por la Sala especial de Revisión, de 17 de diciembre de 1987, aquí impugnadas, quedando firme la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres de 13 de marzo de 1986, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 2 de 1986, tramitado con arreglo a la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de las Personas.

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

Dada en Madrid, a quince de noviembre de mil novecientos noventa.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 437/1988

Disiento de la Sentencia dictada en este recurso que, otorgando el amparo solicitado por la recurrente, anula las pronunciadas por la Sala Tercera y la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo y declara la firmeza de la que, en la instancia, dictó la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres el 13 de marzo de 1986 en el recurso contencioso-administrativo núm. 2 de 1986, promovido con arreglo a la Ley 62/1978.

Aun admitiendo que, de conformidad con la legalidad ordinaria, podría resultar más ajustada a Derecho la solución a que se llega en la Sentencia de Cáceres y, por tanto, la que por mayoría otorga el amparo, mi criterio es que no se ha formulado correctamente el problema debatido, porque carece de la dimensión constitucional con que fue planteado en el proceso previo y también en el recurso de amparo.

En efecto, en el procedimiento seguido ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Cáceres por el cauce de la Ley de

Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, se impugnó una sanción administrativa impuesta a la recurrente por el Subsecretario de Trabajo, porque el acto administrativo sancionatorio vulnera el art. 24.1 de la Constitución, al estimar la Inspectoría de Trabajo recurrente que la sanción no es proporcionada al hecho imputado como entendió el propio Instructor del expediente administrativo. La demanda fue estimada por la Audiencia de Cáceres, no porque el acto recurrido incidiera en la vulneración del citado precepto constitucional, sino porque el hecho sancionado no se hallaba tipificado como tal por la normativa disciplinaria aplicable, infringiendo por tanto el acto administrativo el art. 25.1 de la Constitución. Revocada esta Sentencia por la Sala Tercera del Tribunal Supremo y confirmada la revocación por la Sala de Revisión, por entender ambas Sentencias que la aplicación al caso del art. 25.1 de la C.E. no había sido invocada por la recurrente y que, por ello, al no haber hecho uso la Sala de instancia de la facultad que establece en el art. 43.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sentencia de Cáceres incidía en incongruencia causante de indefensión a la parte demandada. Pero la actora, para cerrar el círculo de sus propios errores, al formular el amparo frente a las resoluciones del Tribunal Supremo, no invoca el art. 24 de la Constitución, sino que imputa a la Sentencia dictada por la Sala de Revisión del Tribunal Supremo—única recurrida— la vulneración del art. 25.1 de la Constitución.

Es decir, que la recurrente en ambos procesos, el de amparo y el precedente, hizo cabalmente lo contrario de lo que, en mi criterio, debió hacer: pudo imputar la vulneración del art. 25.1 de la C.E. al acto sancionatorio recurrido—cosa discutible, pero posible— y la del art. 24 a las Sentencias del Tribunal Supremo por no dar respuesta a sus pretensiones.

Entiendo que estos dos claros errores de la recurrente, imputables exclusivamente a ella o a su dirección técnica, han debido llevar necesariamente a la desestimación del recurso de amparo por las siguientes consideraciones:

1.^a El criterio antiformalista y favorable al principio *pro actione* que ha consagrado nuestra jurisprudencia, no puede llevarse a extremos que, como ocurre en este caso, resulten lesivos para los derechos de las restantes partes en el proceso. La tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24 de la Constitución, tiene como destinatarios a todos los que acuden a los órganos judiciales para la protección de sus derechos y ha de prestarse en la forma que determina el art. 117.3 de la propia Norma fundamental; es decir, «según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan». Como señala la propia jurisprudencia de este Tribunal que, en garantía de la efectividad del art. 24 de la Constitución, interpreta con criterios flexibles y no rigurosos los requisitos procesales, atendiendo a su finalidad de ordenación del proceso y no como obstáculos para su normal desarrollo, cuando tales requisitos sean claramente incumplidos por errores o equivocaciones de las partes, no pueden quedar a salvo de las infracciones cometidas y si son imputables a ellas y pueden causar lesión a las demás partes en el procedimiento, no se vulnera derecho constitucional alguno por su apreciación. Al contrario, la vulneración se produciría a quien, por atenerse a la normativa reguladora del proceso—en este caso a la congruencia con el derecho fundamental invocado—, se viera sorprendida con una decisión judicial que, por ampararse en otro derecho, no le hubiera permitido ejercitar su derecho de defensa. Porque si bien, como declara nuestra doctrina, los errores de los órganos judiciales no deben producir efectos negativos en la esfera jurídica del ciudadano, estos errores carecen de relevancia desde el punto de vista del amparo constitucional, cuando sean imputables a la conducta negligente o equivocada de la parte (SSTC 96/1987, 130/1987 y las que se citan en esta última, 43/1983 y 172/1985).

2.^a Esto es, precisamente, lo que ocurre en el presente caso. En la demanda inicial del procedimiento contencioso-administrativo, ni se razona sobre la falta de tipicidad de la sanción impuesta, que el acto administrativo encuadra en la falta grave del art. 7, apartado p), del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios Públicos, ni se invoca el art. 25.1 de la Constitución. No se trata, como entiende la Sentencia de la que disiento, de que en las Sentencias del Tribunal Supremo se revoque la de instancia por el simple defecto formal de no citarse numéricamente en la demanda contencioso-administrativa el art. 25.1 de la Constitución, pues aunque así se diga concisamente en la Sentencia

de revisión, lo cierto es que, como resulta de las actuaciones, especialmente de la demanda y de la contestación del Abogado del Estado que acotan en términos vinculantes para las partes y para el juzgador el proceso, no se formuló razonamiento alguno del que pudiera seguirse que el derecho fundamental vulnerado fuera el art. 25.1 de la Constitución. Ni nominalmente, ni en la descripción de las infracciones denunciadas era posible identificar el derecho fundamental lesionado. Porque ni la desproporción entre la sanción y el hecho imputado, ni la posibilidad de encuadrar el hecho como falta leve en el art. 8 del Reglamento citado, ni tampoco la no comisión de falta alguna porque los Inspectores de Trabajo no están obligados a sintonizar en su actuación profesional con los criterios que tengan al respecto sus superiores jerárquicos, son problemas del art. 25.1 de la Constitución y, menos aún, del art. 24. Son temas de legalidad ordinaria y como tales los trató el Abogado del Estado en su contestación a la demanda, rechazando en términos claros que hubiera la más mínima vulneración del art. 24 en virtud de la cual pudiera acudir a la Ley 62/1978. Insistimos, ni en la demanda, ni en la contestación, hay la más mínima referencia al art. 25.1 de la Constitución, ni al contenido de este precepto que, sin su cita numérica, permitiera abordar el problema desde el ángulo de ese derecho fundamental. Es, pues, claro que en estas circunstancias, las resoluciones del Tribunal Supremo no adolecen de los defectos o infracciones que se razonan en la Sentencia de la que discrepo y que, por tanto, no han debido ser anuladas, sin perjuicio de que ciertamente, unos razonamientos más explícitos hubieran evitado el equivoco producido.

3.^a Finalmente, debo referirme a unas afirmaciones de la Sentencia de Cáceres que son sumamente significativas a los efectos de los razonamientos que se contienen en este voto particular. Me refiero al fundamento jurídico séptimo que se inicia literalmente con las siguientes palabras: «la incorrecta calificación jurídica de su conducta (la de la recurrente) con la afirmación de que el señalamiento de la naturaleza de una relación laboral es de la competencia del órgano judicial, la desproporción de la sanción impuesta respecto de la infracción, y de la desviación de poder pudieran en hipótesis y, al menos, a efectos polémicos, aunque ni siquiera se diga en la demanda, conectarse con las exigencias del art. 25.1 de la Constitución en cuanto consagra la exigencia de tipicidad del injusto administrativo...» Después de tan claro reconocimiento sobre las omisiones y errores en que incidió la recurrente, no hay forma, sin lesionar el derecho de defensa de la parte demandada, de desviarse de la conclusión a que tales afirmaciones obligan y que, en mi criterio, no son otras que las siguientes: O bien desestimar la demanda por no vulnerarse el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el que exclusivamente se fundó la impugnación de una sanción impuesta por la Administración con base en el Reglamento Disciplinario aplicable y con cita de los preceptos en los que, en su criterio—equivocado o no— se hallaban tipificados los hechos imputados a la recurrente; o bien, de entender, forzado una interpretación favorable a la conducta de la recurrente, que los hechos no estaban tipificados como faltas en el Reglamento citado, abrir la vía del art. 43.2 de la Ley Jurisdiccional para que pudiera la demanda defenderse frente a esa supuesta falta de tipicidad de los hechos. Pero entrar en esta infracción—art. 25.1 de la C.E.— sin ofrecer posibilidad alguna de alegar lo procedente sobre esa supuesta vulneración, entraña una clara indefensión para la Administración demandada que, como parte en el proceso, es merecedora de que la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24 le sea también aplicable a ella.

Entiendo, en suma, que ha debido desestimarse el presente recurso de amparo porque ni las Sentencias recurridas imponen sanción alguna que pudiera infringir el art. 25.1 de la Constitución—único precepto constitucional invocado en este recurso—, ni su contenido revocatorio de la Sentencia de instancia vulnera la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24 de la C.E. Se limitan, en garantía precisamente de ese derecho que también alcanza a la parte demandada, a desestimar una demanda de la Ley 62/1978 porque el derecho fundamental en ella invocado y único debatido en el proceso—el art. 24 de la Constitución—, no había sido vulnerado por la sanción administrativa impugnada.

Publíquese este voto particular en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid a quince de noviembre de mil novecientos noventa.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Firmado y rubricado.