

miento de forma la vulneración de los derechos de tutela, de defensa y aun proceso con las debidas garantías, ha de estimarse cumplimentada la exigencia del art. 44.1.c) LOTC, pues se buscó y no se obtuvo la restauración de tales derechos preservándose de este modo la subsidiariedad del recurso de amparo, que es la finalidad a la que aquélla sirve.

Tercero.—Tampoco puede aceptarse la segunda de las excepciones de admisibilidad opuestas por el Ministerio Fiscal y consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial previa [(art. 44.1.a) LOTC)]. El que el presente recurso de amparo se haya promovido antes de la resolución por el Tribunal Supremo del recurso de casación por infracción de ley y doctrina legal contra la Sentencia de Magistratura impugnada, que por ello aún no ha adquirido la condición de firme, es una circunstancia irrelevante a los efectos propugnados. Como ya se ha indicado, la infracción, de haberse cometido, se produjo en el procedimiento de instancia, no siendo luego corregida por el órgano judicial superior a través del cauce apto para dicha corrección —el recurso de casación por quebrantamiento de forma—, de manera que la pendencia del segundo recurso no altera en nada la situación al no poder en rigor reparar la lesión causada. El recurso pendiente se dirige a resolver otro problema, que es el de la fijación de los salarios de tramitación, que aunque tiene interés, como se verá más adelante, para la solución del presente amparo, no incide en forma directa en el problema en el planteado.

Cuarto.—A fin de facilitar un fácil acceso a la prestación jurisdiccional, el proceso laboral no requiere la obligada asistencia de Letrado. Sin embargo y al objeto de asegurar la igualdad de los litigantes, el último párrafo del art. 10 de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL) exige de quien pretende comparecer con tal asistencia lo comunique a la otra parte, comunicación que el demandante ha de realizar en el escrito de demanda y el demandado, en su caso, dentro de los días siguientes al de la citación para juicio. La inobservancia de tales requisitos equivale a una renuncia de las partes al derecho de valerse de Abogado, siendo evidente que se produciría una situación de indefensión formal en aquellos casos en los que, incumplidas esas exigencias procesales, se celebrare el juicio compareciendo sólo una de las partes con asistencia técnica, irregularidad que, en la medida en que mermase las oportunidades de la otra para alegar y probar cuanto a su derecho conviniere en pie de igualdad, causándole un perjuicio, podría implicar una lesión constitucional al derecho de toda persona a recabar la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

Tal es, precisamente, el reproche que el demandante hace a las resoluciones impugnadas, alegando la vulneración de los derechos de tutela y defensa (art. 24.1 CE) y de asistencia letrada (art. 24.2 CE) en razón de haber comparecido a juicio la empresa demandada con asistencia de Letrado sin darle a él la oportunidad de valerse de dirección técnica, lo que —se aduce— ha menguado su defensa, ocasionándole un perjuicio material concretado en un reconocimiento de salarios en cuantía inferior a la consignada y, por consiguiente, en una indemnización también inferior, para el caso de no ser readmitido en el puesto de trabajo. El Abogado del Estado, de su lado, acepta la irregularidad procesal cometida, pero objeta su trascendencia constitucional, negando que se haya producido una indefensión material. Para el Ministerio Fiscal, finalmente, no es apreciable ni tan siquiera la realidad misma del defecto procesal denunciado.

Quinto.—La decisión del caso planteado debe arrancar de una doble apreciación de los hechos que en él concurren. Por una parte, resulta cierto, según los datos que constan en las actuaciones recibidas, que el recurrente no designó Abogado en su escrito de demanda ante la Magistratura de Trabajo. Designó, en verdad, a un Graduado Social, otorgándole amplias facultades de intervención en el proceso, y a dicho Graduado Social se le hicieron determinadas notificaciones y se le admitieron algunos escritos. Pero no consta en parte alguna que este Graduado Social pudiese actuar ni actuase como Letrado. De aquí que la diligencia de 2 de abril de 1981 en que se afirma que compareció el recurrente ante el órgano

judicial y que se ratificó en la demanda «y especialmente en la designación que se hace en la misma de los señores Letrados que le asistirán y representarán» sólo puede ser fruto de un error, que arrastra a su vez el de la providencia de 28 de abril del mismo año, en que se tiene por designado a los señores Letrados que se mencionan en la demanda para que asistan y representen al demandante en el acto de conciliación y en el juicio. Si esto explica que los demandados se personasen con Letrado, sin proceder a la noticia que prevé el art. 10 de la Ley de Procedimiento Laboral, no impide que deba apreciarse la existencia de una desigualdad entre las partes que pudo perjudicar el derecho del demandante. Este perjuicio cabría atribuirlo a una comisión del órgano judicial, por cuanto el art. 72 de la Ley de Procedimiento Laboral, dispone que el Magistrado, en su caso, advertirá a la parte los defectos u omisiones en que haya incurrido al redactar la demandada, a fin de que los subsane dentro del plazo de cuatro días, y si así no lo efectuase, ordenará su archivo. De donde se desprende que el Magistrado debió verificar si realmente la demanda contenía la designación de Abogado o si la manifestación del recurrente era consecuencia de una confusión, explicable en persona no experta en derecho, y producida, quizá por la designación de un Graduado Social. Sin embargo, para que la no asistencia letrada del demandante provoque no una indefensión formal, sino también una indefensión material, que suponga una vulneración del art. 24 de la Constitución, es preciso, además, que la inasistencia letrada haya podido razonablemente causar un perjuicio al recurrente, pues de otra manera, no sólo la estimación del amparo tendría una consecuencia puramente formal, sino que no haría más que dilatar indebidamente el proceso con el daño correspondiente a los demandados que, como se ha visto, no son responsables de lo ocurrido, y, en su caso, al erario público que correría con un aumento de los salarios de tramitación exigibles a su costa. Ahora bien, en el presente caso, como bien señala el Abogado del Estado, el fallo de la sentencia que puso fin al juicio en Magistratura admitió la pretensión del demandante y declaró el despido improcedente, por lo que en este aspecto no sufrió perjuicio alguno. Tampoco puede estimarse que el desistimiento del demandado respecto a uno de los codemandados pudiese derivar de la falta de dirección jurídica, pues tal desistimiento tuvo por causa el hecho de que dicho codemandado había dejado de ser titular de la Empresa autora del despido. En realidad, el supuesto perjuicio del recurrente vendría provocado por un cómputo, a su entender incorrecto, de los salarios de tramitación.

En particular, la Magistratura de Trabajo estimó que había existido malicioso abuso de derecho que privaba al recurrente del percibo de los salarios de tramitación posteriores a una fecha determinada (art. 115 LPL). Pero esta cuestión ha sido objeto de un recurso de casación por infracción de ley, donde con asistencia letrada el recurrente ha podido alegar lo que ha tenido por conveniente y cuya resolución no consta en autos. Por todo ello hay que concluir que la irregularidad procesal que se produjo en el juicio ante la Magistratura de Trabajo no puede considerarse constitutiva de una vulneración del art. 24.1 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el amparo solicitado.

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

Madrid, 29 de noviembre de 1985.—Manuel García-Pelayo Alonso.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

26306 Sala Segunda. Recurso de amparo número 111/1985. Sentencia número 162/1985, de 29 de noviembre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de amparo número 111/1985, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Gabriel Sánchez Malingre, asistido por el Abogado don Antonio Montesinos Villegas, en nombre de doña Carmen Moreno Alfeirán, por supuesta violación de los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 y 24 de la Constitución, contra la Sentencia dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1984, que estimó el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra otra Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Nacional de 21 de enero de 1983, que había estimado el recurso contencioso-

administrativo interpuesto por la ahora solicitante de amparo y otras personas contra Resoluciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 18 de marzo de 1979 y 16 de enero de 1980, sobre adjudicación de parcelas a consecuencia de un procedimiento expropiatorio.

En el proceso han sido parte el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Por Orden del Ministerio de la Vivienda de 18 de noviembre de 1963 se aprobó el proyecto de expropiación y se fijó el justiprecio de la parcela número 62 del llamado polígono «Elviña», de La Coruña, que era propiedad de doña Carmen, don Lorenzo, doña Rosario, don Manuel y don Jesús Moreno Alfeirán.

Por no estar conformes con el justiprecio asignado a la parcela, los referidos propietarios interpusieron un recurso contencioso-administrativo que, previas las reclamaciones correspondientes, se sustanció con el número 41/1965 y fue resuelto finalmente por Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1968, que estimó parcialmente la pretensión de los propietarios y aumentó el justiprecio a percibir.

Por Resolución de 27 de octubre de 1977, el Instituto Nacional de la Vivienda acordó enajenar a favor de los propietarios expropiados para la formación del polígono «Elviña» determinadas parcelas de dicho polígono. Se encontraba entre ellas la que había sido propiedad de los señores Moreno Alfeirán. En la Resolución se hizo constar que la enajenación de parcelas se hacía dentro de los términos establecidos en los arts. 15 y 17 del Reglamento de 24 de julio de 1968 y los arts. 8 y 9 de la Orden de 26 de mayo de 1969, habiéndose publicado en el «Boletín Oficial del Estado» número 77, de 31 de marzo de 1978, la relación detallada de las parcelas, con su destino y precio alzado con los plazos, condiciones y documentación precisa para optar a su adjudicación.

Dentro del plazo señalado, doña Carmen Moreno Alfeirán, actuando en su propio nombre y derecho y en la de la comunidad hereditaria causada por su fallecido padre, solicitó la adjudicación de lo que les correspondiera como expropiados de la parcela 62. Sobre dicha solicitud recayó propuesta de la Dirección Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo denegatoria de la solicitud por haber interpuesto en su día los solicitantes recurso en el expediente expropiatorio, incumpliendo con ello la condición primera del art. 17 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. En el mismo sentido recayó propuesta de la Sección de Cesión de Suelo del Instituto Nacional de la Vivienda, y el Instituto, por Resolución de 28 de marzo de 1979, denegó la adjudicación solicitada.

Planteados por los señores Moreno y Alfeirán el preceptivo recurso en vía administrativa, fue desestimado por Resolución del Ministerio de la Vivienda de 16 de enero de 1980.

Segundo.—El Procurador de los Tribunales don Gabriel Sánchez Malinque, que actuaba en nombre de doña Carmen Moreno Alfeirán, quien intervenía en su propio nombre y derecho y beneficio de la herencia causada por don Elías Moreno Jiménez, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 16 de enero de 1980, que se presentó ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Madrid, y se sustanció después en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, la cual, en 29 de enero de 1983, dictó Sentencia por la que estimó el recurso, declaró no ajustadas a derecho las Resoluciones recurridas, anulándolas, en consecuencia, y declaró el derecho de los actores para obtener la adjudicación de la parcela cuestionada.

Fundó la Audiencia Nacional su decisión, entre otras razones, en la exigencia de «renuncia a cualquier género de reclamación o recurso», como condición previa para la adjudicación de una parcela enajenada por un Ente público, o en general, como condición previa para cualquier otra actuación administrativa, no sólo carece de la más mínima cobertura legal, sino que es abiertamente contraria a las más elementales garantías de justicia que asisten a los ciudadanos, a quienes de este modo se podría imponer, por un precepto reglamentario, la completa sumisión a cualquier arbitrariedad administrativa como requisito previo para la obtención de algo a lo que tienen derecho. Imponer, aunque sea indirectamente, a través de la vía de condicionar otro derecho al no ejercicio del recurso, la exigencia de no recurrir un acto de la Administración es vulnerar el derecho que a todo administrado asiste de alzarse contra la ilegalidad de la actuación pública, derecho que lleva implícito el de no sufrir consecuencia negativa alguna a causa de su mero ejercicio. Si ya el «premio a la ausencia del recurso» es de más que dudosa legalidad, el «castigo al ejercicio del recurso» supone un ataque frontal a un mínimo derecho ciudadano, cual es el de residenciar ante un órgano jurisdiccional una pretensión frente a la actuación de la Administración.

Las anteriores afirmaciones, pertenecientes al terreno de los principios inspiradores de cualquier ordenamiento jurídico digno de tal nombre—decía la Audiencia Nacional— tenían, antes incluso de la promulgación del vigente texto constitucional, expreso apoyo legal: Y así, a tenor del art. 40, f), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, era preciso una norma con rango de Ley para excluir cualquier acto de la Administración del control jurisdiccional; del mismo modo, la Ley de Expropiación Forzosa, en su título V, contemplaba las garantías jurisdiccionales frente a la actuación de la Administración expropiante, y en ninguno de dichos textos legales se permitía, en absoluto, que el ejercicio de esos derechos a recurrir pudiese llevar aparejada la privación de cualquier otro derecho. De modo que, en el supuesto de autos, habiéndose reclamado en vía jurisdiccional contra el justiprecio asignado a la parcela propiedad de los actores, el ejercicio de dicho recurso en nada puede suponer hacer a sus autores de peor condición que otras personas, pues el uso legítimo de un derecho no puede acarrear a quien lo ejercita consecuencias negativas, y menos por parte de la Administración Pública, cuya sumisión al ordenamiento jurídico debe ser ejemplar.

En consecuencia—concluye la referida Sentencia—, la imposición de la citada «renuncia» como condición necesaria para concurrir a la adjudicación de los terrenos propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda es abiertamente contraria a las leyes y a los principios inspiradores del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, nula, y por venir recogida en una disposición de carácter reglamentario, puede y debe ser no aplicada por esta Sala, sujeta al imperio de la Ley y al respeto al ordenamiento jurídico, en cuyo ámbito no es imaginable admitir una tal disposición.

Interpuesto recurso de apelación por el Abogado del Estado contra la Sentencia de la Audiencia Nacional y sustanciando el recurso, dictó Sentencia la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en 21 de diciembre de 1984, declarando haber lugar al recurso de apelación y revocando la Sentencia apelada.

Fundó la Sala Cuarta del Tribunal Supremo su Sentencia en que no cabe sostener que no exista cobertura legal alguna para que el artículo 17 del Reglamento pudiera imponer la expresada condición, por más que ésta suponga efectiva limitación de un derecho, desde un primer punto de vista, porque en la Ley a que sirve de complemento no se establecía ni la facultad de adjudicar ulteriormente el Instituto Nacional de la Vivienda bienes expropiados a quienes fueron sus dueños, ni las condiciones en que tal facultad pudiera ejercitarse, de tal manera que, establecida por primera vez en el Reglamento—que venía en este aspecto a suplir una omisión legal—era éste el que establecía la repetida facultad y el autorizado para imponer los requisitos y condiciones que considerase necesarios para el ejercicio de la misma, y, desde otro punto de vista, porque, precisamente, por no regularse una y otros en el texto refundido a que la Sentencia se refiere, cobra especial vigencia el precepto que se aplicó, ya que la disposición final del Decreto de 10 de noviembre de 1978 sobre política de viviendas de protección oficial—posterior al texto refundido de 12 de noviembre de 1976—preceptúa que en las materias no reguladas en tal Decreto se aplicarán las normas establecidas en la legislación de viviendas de protección oficial contenidas en dicho texto «y el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968», de donde se infiere que o carece de cobertura todo el artículo citado, incluso en cuanto atribuye la facultad de pretender la recuperación dominical o, por el contrario, que no se ha impuesto a los administrados una arbitraria sumisión a determinada normativa respecto de la parcial condición establecida para su ejercicio, sobre todo cuando en modo alguno y con anterioridad a esa reglamentación existía un incondicional derecho a la adjudicación de los bienes expropiados, ya que, precisamente, no es sino a partir del art. 17 del Reglamento cuando el derecho del primitivo propietario se origina, el cual, como surgido por primera vez, ha de entenderse nacido con y en las condiciones que impone la norma que lo establece.

Desvanece esto—añade el Tribunal Supremo— el segundo argumento de la Sentencia apelada, consistente en que no se podía aplicar la norma a situaciones ya extinguidas en el momento de su promulgación, porque lo que con anterioridad se había extinguido por agotamiento de sus efectos era el hecho y el expediente expropiatorio y la consiguiente fijación del justiprecio con carácter definitivo tras el recurso jurisdiccional deducido en 1965, sobre cuya cuestión no se proyecta el texto reglamentario anulando o restringiendo sus efectos en perjuicio del administrado, pero no esa otra situación que sólo se engendró desde la entrada en vigor del Reglamento tan repetido, consistente, por el contrario, en la atribución de un derecho a la adjudicación de parcelas, por lo que nada padece la seguridad jurídica ni el principio por el que han de mantenerse los derechos subjetivos precedentemente adquiridos dada hasta entonces su absoluta inexistencia.

La Sentencia del Tribunal Supremo termina diciendo que es obligado concluir entendiéndolo, con los acuerdos que la Sentencia recurrida anuló, que los recurrentes hoy apelados no cumplieran la condición establecida en el artículo 17 del Reglamento en cuestión,

a los efectos de que se le adjudicasen bienes de los que les habían sido expropiados, porque, dado el inescindible contexto de la repetida norma, no es admisible en derecho reconocer la plena validez de la misma en cuanto creadora de la facultad recuperatoria ejercitada, negándose, en cambio, en cuanto establece las condiciones necesarias para su ejercicio, o lo que es igual, la pretensión de atribuirse un derecho puro y simple cuando, por el contrario, la disposición que lo establece le hace surgir con riguroso carácter condicional.

Tercero.-El Procurador de los Tribunales don Gabriel Sánchez Malinque ha interpuesto recurso de amparo contra la Sentencia antes referida de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

El recurrente entiende que la Sentencia recurrida vulneró su derecho fundamental, declarado por el artículo 14 de la Constitución, deparándole indefensión y discriminación por el hecho de haber ejercitado un recurso, amparado en una Ley, y que, además, prosperó. Asimismo, entiende el recurrente que la resolución impugnada habría conculcado el derecho reconocido en el artículo 24.1 de la norma fundamental, al proclamar ésta «que su indefensión habría sido legítima como único medio para alcanzar otro derecho». En la súplica, la representación actora solicita del Tribunal que, otorgando el amparo demandado, declare la nulidad de la Sentencia dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo con fecha 21 de diciembre de 1984, declarando en su lugar aplicable la dictada por la Audiencia Nacional el 20 de enero de 1983. Pide, asimismo, que se declare el derecho de la recurrente y de los restantes herederos del señor Moreno Jiménez en orden a obtener la adjudicación de la parcela número 62 del polígono «Elviña», de La Coruña. Mediante otrosí pidió que, si se estima necesario, se aplique lo previsto en el artículo 55.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal para «declarar la inconstitucionalidad» del artículo 17.1 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, así como el artículo 9.2 de la Orden de 26 de mayo de 1969 y de la disposición final del Decreto de 10 de noviembre de 1978, en la medida en que estas dos últimas normas hagan referencia al citado artículo 17.1.

Cuarto.-Admitido a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Orgánica de este Tribunal se dió traslado al solicitante del amparo, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado para que alegaran lo que a su derecho pudiera convenir.

La señora solicitante de amparo ha insistido en sus iniciales pretensiones.

El Ministerio Fiscal, por su parte, ha pedido la estimación del amparo, señalando que la petición de elevar la «cuestión» al Pleno para el caso de no otorgar el amparo interesado es lo contrario de lo previsto en el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que sólo permite para el caso de estimar el amparo, porque la ley aplicada lesiona derechos o libertades fundamentales. Tal petición resulta aún más falta de técnica si se tiene en cuenta que por tratarse de norma anterior a la Constitución, de entenderse contradictoria con ésta, estaría derogada en virtud de su disposición transitoria tercera, y, sobre todo, porque la declaración de inconstitucionalidad que puede hacer el Tribunal queda limitada a las leyes y no puede extenderse a disposición de rango normativo inferior, como lo es el Decreto en cuestión.

Esta petición irregular unida a ciertos argumentos que contiene la demanda permite extraer algunas consecuencias que han de ser de suma importancia para resolver el recurso. Aunque la demanda se dirige contra la Sentencia del Tribunal Supremo a la que atribuye la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 24.1 de la Constitución, esa petición de inconstitucionalidad y los razonamientos que preceden sobre la misma ponen de relieve que, pese a decirse limitada la impugnación a la Sentencia, hay que entender que también se combaten los actos administrativos inicialmente recurridos. Sólo así puede entenderse la petición impropia de inconstitucionalidad de un Decreto y la invocación que se hace al derecho a la igualdad, cuya lesión, a todas luces, no pudo ser causada por la Sentencia del Tribunal Supremo que se limitó a declarar conformes a derecho dichos actos, revocando para ello la Sentencia de la Audiencia Nacional.

Por tanto, hay que entender el recurso como mixto, encuadrado tanto en el artículo 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal (contra actos de la Administración), como en el artículo 44 (frente a actos de los órganos judiciales), formulación que no está explícita en la demanda de amparo, si bien con toda naturalidad se pueda llegar a ella por lo que hemos expuesto.

La Sentencia de la Audiencia Nacional, que declaró disconformes a derecho los actos recurridos, basaba su fallo en una clara línea argumental, partiendo de que la legalidad del Reglamento «es el tema sujeto al análisis de la Sala»: Los tribunales no aplicarán los reglamentos contrarios a las leyes y, en general, al ordenamiento jurídico, según el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial entonces en vigor, reforzado por lo dispuesto en el artículo 9 y 106 de la Constitución; el Reglamento en cuestión no tiene cobertura

legal, en el sentido de que ni la regulación de la adjudicación de las parcelas a sus dueños expropiados ni las condiciones establecidas han sido determinadas previamente por una ley; que la condición del artículo 17.1.º de su texto, de «renunciar en el expediente expropiatorio a cualquier género de reclamación del recurso», es «contraria a las más elementales garantías de justicia que asisten a los ciudadanos», de donde había que concluir en la inaplicabilidad de esa condición de renunciar establecida en el Reglamento. Y se añadía, a mayor abundamiento, que menos aún era posible aplicar tal ilegal condición a situaciones ya extinguidas en el momento de su promulgación.

La Sentencia del Tribunal Supremo que revoca la anterior, comienza por afirmar (considerando tres) que no cabe sostener que no exista cobertura legal al Reglamento, «porque en la ley a que sirve de complemento no se establecía ni la facultad de adjudicarse ulteriormente por el Instituto Nacional de la Vivienda bienes expropiados a quienes fueron sus dueños ni las condiciones en que tal facultad pudiera ejercitarse», para añadir a renglón seguido que, regulada por primera vez dicha facultad en el Reglamento, éste venía a suplir una omisión legal. Evidentemente, si suple una omisión de la ley, cuesta trabajo pensar que tenga su cobertura en ésta. La verdad es que los argumentos de la Audiencia Nacional no iban por ahí: La referencia que contenía a la cobertura legal, quería decir, según es lógico deducir de los argumentos utilizados, que era un Reglamento sin apoyo legal, que no era el desarrollo de una ley para ser más exactos, y que, por tanto, podía inaplicarse por los tribunales, cosa que no sucedería si el Reglamento, por muy contrario que se entendiese al ordenamiento jurídico, tuviera su origen y razón de ser en una disposición con rango de ley. La inaplicación de ésta, salvo que se entienda derogada por la Constitución (razonamiento que también habría podido utilizar la Audiencia), no puede decretarla un órgano judicial.

La consecuencia que obtiene el Tribunal Supremo es que, establecida la facultad de recuperación de lo expropiado por el Reglamento, éste podía establecer las condiciones y, si se admitía esa facultad, había que aceptar las condiciones que se establecieran. Aquí es donde creemos encontrar la inconsistencia de su razonamiento: El «todo o nada» no es seguramente un argumento demasiado jurídico. El que la Administración, que no la Ley, según se ha visto, establezca la enajenación directa (no por el procedimiento de subasta) de terrenos y solares de un polígono a los propietarios antes expropiados (es lo que dispone el artículo 15.7 del Reglamento) no permite imponer condiciones que puedan reputarse contrarias a la ley y hasta a la misma lógica. La alternativa de que se infiere que o carece de cobertura todo el artículo citado, incluso en cuanto atribuye la facultad de pretender la recuperación dominical o, por el contrario, que no se ha impuesto a los administrados una arbitraria sumisión a determinada normativa respecto de la parcial condición establecida para su ejercicio, no parece razonable. El que se establezca una facultad —casi parece una gracia por los términos que se utilizan— no autoriza a imponer cualquier condición que puede resultar imposible o contraria a la moral o a las buenas costumbres, por utilizar una fórmula de-viejo raigambre en nuestras leyes. En suma, que el Tribunal Supremo estima que, admitida la posibilidad de reintegración de las parcelas, hay que admitir igualmente las condiciones que se dispongan, sin parar mientras en cuáles sean. El hecho de discurrir de la Sentencia recurrida no puede justificar el otorgamiento del amparo. La Sentencia del Tribunal Supremo ha juzgado observando todas las garantías y ha rendido un fallo motivado en derecho, con lo que se respeta el contenido propio del derecho a la tutela judicial. La vulneración de este derecho fundamental no puede encontrar asiento en una disconformidad con la decisión dictada; no puede operar el amparo como sustitución de la valoración o interpretación de las normas que haya hecho el órgano judicial *a quo*, aunque se considere que haya sido injusta o equivocada, pues el artículo 24 de la Constitución no confiere la función de garantizar la justicia y ni siquiera la corrección jurídica de la actuación de todos los órganos judiciales, sino la de velar por el libre acceso a éstos de todos, de garantizar el derecho a la defensa y junto con él de los demás derechos procesales constitucionalmente garantizados. Analizadas las resoluciones judiciales, hay que examinar las administrativas. Primero el Instituto Nacional de la Vivienda y luego el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo denegaron la adjudicación de la parcela que los recurrentes solicitaron y que le había sido años atrás expropiada a su padre, porque, al haber recurrido contra el justiprecio de la expropiación, no se cumplía el requisito establecido en el artículo 17.1.º del Reglamento tantas veces mencionado.

Los terrenos —también es conveniente recordarlo— fueron expropiados en el año 1965. En este mismo año se recurrió el justiprecio, resolviendo el recurso la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1968. La petición de adjudicación de la parcela tiene lugar en el mes de abril de 1978 y la primera resolución denegatoria de la adjudicación es de 28 de marzo de 1979, esto es, transcurridos más de diez años desde que se resolvió la reclamación contra la

expropiación. Esta reclamación y sólo ella es la razón por la que se denegó la cesión interesada.

En la demanda ante la Audiencia Nacional, la parte recurrente invocó la violación de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 24.1 de la Constitución y el Abogado del Estado se refirió a la igualdad en su contestación. La posible lesión del derecho a la igualdad fue suscitado entre los órganos judiciales desde un primer momento. El precepto considerado introduce un elemento diferencial (renunciar) cuya licitud legal negó razonadamente la Audiencia Nacional. Corresponde ahora ver si, desde una óptica constitucional, puede hablarse de desigualdad y si, de darse, es discriminatoria. Lo que procede examinar desde la redacción del precepto y, al mismo tiempo, desde su aplicación al caso concreto que nos ocupa.

El artículo 17, 1.º, que se examina exige para tener derecho a la cesión directa de una parcela antes expropiada a su titular la renuncia del derecho a la reclamación o, lo que es más, al recurso contra un acto de la Administración (el acto expropiatorio). Como condición para poder conseguir la adjudicación del terreno se impone la renuncia a un derecho que tiene dimensión constitucional, como es la posibilidad de llevar ante los tribunales el control de la potestad reglamentaria (art. 116.1 de la Constitución), lo que es difícilmente conciliable con el sistema de garantías en favor del ciudadano que instaura la Constitución (basta la cita de su artículo 10.1). Prohibir un recurso, que a esto equivale la exigencia de renunciar a interponerlo, se nos presenta, en palabras de la Sentencia de la Audiencia Nacional, como una condición «abiertoamente contraria a las más elementales garantías de justicia que asisten a los ciudadanos», desechada, según hemos pretendido justificar más arriba, que, establecida una facultad por la Administración, pueda subordinarla a cualquier suerte de condición (conforme puede concluirse de la tesis sostenida por el Tribunal Supremo).

Si la condición es jurídicamente inadmisibles, es obligado concluir que la diferencia que introduce (los que han renunciado y los que no) carece de toda justificación. El artículo 15, 1.º, 7.º, del Reglamento dispone que los dueños expropiados pueden adquirir directamente (no en subasta) los terrenos del polígono y el artículo 17, 1.º, lo que hace es introducir un elemento diferenciador que, como contrario al ordenamiento jurídico, es irrazonable. Si este Tribunal ha podido decir (Sentencia 103/1983, JC, VII, pág. 290), que «dos situaciones consideradas como supuestos de hechos normativos son iguales si el elemento diferenciador debe considerarse carente de suficiente relevancia y fundamento racional», con mucha más razón habrá que estimar, como ocurre en el caso que contemplamos, que un factor diferencial contrario a derecho no puede justificar un tratamiento distinto (ni qué decir tiene que todo cuanto pueda afirmarse respecto a la igualdad ante la Ley es extensible a la igualdad ante la facultad normativa de la Administración).

Esta argumentación se ve robustecida si se piensa que, en las resoluciones administrativas esta condición se aplicó a una situación transcurrida más de diez años antes y que había agotado todas sus consecuencias de cualquier orden (hasta habían recibido los reclamantes la pequeña cantidad en más que había fijado el Tribunal Supremo al justiprecio expropiatorio). La facultad de adquirir las parcelas no pudo ser ejercitada por los interesados hasta que fue anunciada en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de marzo de 1978. Esa condición del artículo 17, 1.º, impuesta a hechos acaecidos mucho tiempo atrás la hace, además de ilegal, contraria a toda lógica y la convierte en una condición imposible (¿cómo es posible renunciar a algo irrenunciable por fenecido?), que el Código Civil (art. 1.116), con relación a las obligaciones, la prohíbe y la tiene por no puesta. Y a la misma conclusión se hace preciso llegar aquí: Tener por no puesta la condición de renunciar a un recurso que, en el caso presente, ya fue interpuesto, resuelto y ejecutado.

De todo lo anterior resulta que la recurrente fue tratada de modo injustificadamente desigual con referencia a los demás propietarios de terrenos expropiados en el polígono de «Elviña» (La Coruña), al aplicársele una condición reglamentaria en sí misma no ajustada a Derecho y más aún atendidas las circunstancias de su caso concreto. Ello obliga a otorgarle el amparo que solicita para lo que es preciso anular la Sentencia impugnada, en la medida que sumió la vulneración del derecho a la igualdad en que incurrieron los actos administrativos recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y declarar que la condición establecida en el artículo 17, 1.º, del Decreto 2114/1968 hay que tenerla por no puesta en cuanto lesiva del derecho de igualdad.

El Abogado del Estado ha solicitado la desestimación del amparo alegando que la exigencia reglamentaria de no recurrir, no vulnera la Constitución y, por tanto, es plenamente válida. Técnicas parecidas se encuentran en otros lugares de nuestro ordenamiento jurídico (v. gr., la condonación graciable de las sanciones tributarias, y la propia atenuación de las sanciones penales que puede llevar aparejada la confesión judicial o el reconocimiento anticipado de la comisión del delito, lo que implica una cierta

renuncia a las posibilidades legales de defensa). En primer término, ha de destacarse la idea de transacción como figura jurídica de aplicación al caso. Tal figura posibilita una renuncia concreta (no total, o de futuro) a determinados derechos con el fin de obtener un beneficio o contraprestación. Tanto el Código Civil (art. 1.809), como en el ámbito estatal, la Ley General Presupuestaria (art. 39), admiten esta posibilidad en nuestro ordenamiento jurídico. Y creemos, que este concepto se podría aplicar al supuesto contemplado en el presente amparo. Además, los derechos fundamentales son renunciabiles en situaciones concretas. Aunque la irrenunciabilidad es una nota predicada por el Tribunal respecto de los derechos fundamentales el ámbito de la misma no puede llegar a sustraer de sus titulares todo poder de disposición sobre el ejercicio de aquellos derechos, pues sería contradictorio con su propia naturaleza (derivada de que el componente básico de aquellos derechos es en último análisis un derecho de libertad), que el ejercicio de aquéllos, hubiera de ajustarse a un cauce típico o uniforme, que llevaría a la absurda consecuencia de entender obligatorio el ejercicio de un derecho fundamental por razones de interés público.

El Tribunal, en algunas Sentencias relativas a la prescriptividad de los derechos fundamentales (Sentencias 7/1983 y 13/1938), ha reconocido la compatibilidad entre la imprescriptibilidad general de los derechos fundamentales, con la posibilidad concreta de que el ejercicio de derechos de acción quede sujeto a plazos de prescripción, tanto por razones de seguridad jurídica como de protección a los derechos de terceros. Con mayor razón podrá extenderse esta distinción a los casos en que la renuncia tenga por fundamento la libre disposición del titular.

La renuncia a la acción impugnatoria tiende a hacer posible un acto de contenido graciable a cuya producción no tiene derecho ningún ciudadano. Sería contradictorio que quien lo instara, tuviera algún reparo jurídico que formular al acto de que dimana. No debe escatimarse reconocimiento al ciudadano del juicio necesario para poder conocer cuando el justiprecio es correcto o incorrecto ni para saber cuál es la actuación que mejor conviene a sus intereses; la libertad de acceso a los Tribunales a que se refiere la demanda debe comprender también la de decidir libremente no acudir a los Tribunales, si el que así lo decide entiende más adecuada la vía de postular la obtención del beneficio de adjudicación.

Quinto.—Por providencia de 23 de octubre pasado se señaló para deliberación y votación del recurso el día 20 de noviembre siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El asunto que se somete a nuestra consideración en estos momentos aparece enturbiado por dos conjuntos o series de datos, que conviene analizar antes de seguir adelante. El primero de ellos lo constituye el hecho de que, aun cuando en el proceso contencioso-administrativo, del que el recurso de amparo dimana, se produjera una invocación formal de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 24 de la Constitución, el debate procesal ulterior no giró en torno a estos derechos fundamentales, sino, centralmente, en punto a la legalidad del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada de 24 de julio de 1968 y a la cobertura que pudiera o no tener. Quiere ello decir, como señala el Fiscal General del Estado, que el requisito exigido en el artículo 44.1.c) de la Ley Orgánica de este Tribunal —invocación formal en el proceso del derecho constitucional supuestamente vulnerado—, se ha cumplido, por lo menos, externamente y que no es posible en estos momentos señalar ningún defecto de este tipo en el recurso, pero que se puede dudar si se ha cumplido la finalidad que la Ley persigue al exigir el previo planteamiento —y, por consiguiente, el previo debate— de la cuestión atinente a los derechos fundamentales, que es necesaria con objeto de que este Tribunal pueda pronunciarse en debido modo sobre una materia en la que el principio de contradicción ha jugado ya, de suerte que llegue convenientemente filtrada y depurada. Este es el dato que justifica el requisito exigido por el antes citado precepto legal, como condición de admisión, y que lo hace necesario según su recta interpretación, porque, en el fondo, significa que no pueden trarse a este Tribunal cuestiones que haya que considerar como nuevas en el sentido de que no hayan sido objeto de previo debate y discusión.

Ello no obstante, las razones antes expuestas, impiden considerarlo como causas de inadmisión, lo que impone un estudio del fondo del asunto.

Llegados a este punto, aparece la segunda serie de factores que empecé el correcto enjuiciamiento, pues no resulta fácil saber si el agravio que se esgrime se imputa de manera directa a los Tribunales de Justicia o se imputa de manera directa a la Administración Pública y a los Tribunales de Justicia sólo por vía indirecta en la medida en que no anulaban los actos de aquélla. En efecto, la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que en

este recurso de amparo se impugna, al revocar el fallo de la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional, vino a confirmar los actos administrativos, que originariamente había impugnado la actual solicitante del amparo de suerte que parecen ser estos actos los que, de ser ciertas las alegaciones que en el recurso se exponen, producen lesión denunciada, que, habría de buscarla en las Resoluciones del Instituto Nacional de la Vivienda de 28 de marzo de 1979 y del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 16 de enero de 1980, en la que se denegó la solicitud presentada por la hoy recurrente de amparo invocando un precepto reglamentario cuya legitimidad hoy se discute. Esta advertencia llevaría a reconducir el recurso de amparo interpuesto al cauce del art. 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, como explícitamente propone el Ministerio Fiscal. Sin embargo, tampoco es posible detenerse en este punto, porque de los antecedentes que se han expuesto, se desprende que la denegación de la solicitud que la actora formuló ante la Administración se basó, del mismo modo que la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en el art. 17 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto de 24 de julio de 1968, de suerte que, por una vía y por otra, se llega a la norma reglamentaria aludida y el amparo, en la intención de los solicitantes se concreta, en realidad, en determinar si la norma, en su aplicación a un caso concreto, produjo o no lesión de derechos fundamentales, pues, como pugimos de relieve en nuestra Sentencia número 141 (recurso de amparo número 164/1985), en el enjuiciamiento de la validez jurídica de los reglamentos debe utilizarse en línea de principio la intermediación de la ley, reconociéndolos como conformes o disconformes con la ley y este juicio de legalidad de los reglamentos, que es residencial en la jurisdicción contencioso-administrativa no lo es ante este Tribunal. Es verdad que el artículo 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, al establecer como objeto de recurso de amparo las violaciones de derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o vías de hecho del Gobierno o de sus autoridades, no excluye la posible violación de derechos y libertades públicas producidas por un reglamento y por su aplicación, pues lo cierto es también que el juicio de amparo no puede establecerse sobre la mera posibilidad en abstracto de que la violación se produzca.

Segundo.—Deslindando el campo del modo en que lo hemos hecho en los párrafos anteriores, resulta necesaria la conclusión de que en el presente caso no puede detectarse una violación en concreto del derecho a la tutela judicial efectiva reconocida por el art. 24 de la Constitución. Podría teorizarse —y posiblemente llegarse a una conclusión afirmativa— si el consabido art. 17 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada, al imponer una renuncia en el expediente expropiatorio a «cualquier género de reclamación o recurso», está introduciendo en el mencionado derecho fundamental un obstáculo impositivo de su ejercicio o, por lo menos, gravemente entorpecedor del mismo. Mas lo cierto es que doña Carmen Moreno Alfeirán no ha visto mermado en absoluto el repetido derecho a la tutela judicial efectiva, pues cuando reclamó contra el justiprecio obtuvo de los Tribunales Sentencia favorable y en los recursos contencioso-administrativos del que el presente recurso trae causa ha visto también satisfecho el referido derecho por cuanto que ha obtenido decisiones de los Tribunales de Justicia que, acertadas o no, se pronunciaban sobre el fondo de sus pretensiones.

El derecho o interés que la actual solicitante de amparo puede haber visto reducido no es en rigor el que tiene la tutela judicial

efectiva. Procede, por ello, examinar si es, como la solicitante de amparo también pretende y el Ministerio Fiscal admite, el derecho a la igualdad ante la ley que el art. 14 de la Constitución establece, el que ha sido lesionado.

Según hemos dicho en muchas ocasiones el derecho a la igualdad que preconiza el art. 14 de la Constitución, exige que en los supuestos de hecho de las normas de cualquier especie no se introduzcan elementos de diferenciación que puedan considerarse discriminatorios o que carezcan de justificación razonable en relación con las finalidades que con ellos se pretende lograr y exige asimismo que tales finalidades se ajusten a los bienes y valores que la Constitución proclama y protege. Desde este punto de vista, puede, efectivamente, encontrarse una violación del derecho a la igualdad en el presente caso; violación que se habría inicialmente cometido en el discutido precepto reglamentario, pero que se ha cometido también en la aplicación que de dicho precepto ha hecho la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de Justicia. En efecto, el precepto reglamentario que aquí ha sido discutido, establece una serie de condiciones para que los antiguos propietarios de terrenos expropiados puedan pretender la cesión de terrenos para edificar viviendas de renta limitada y, de conformidad con tales requisitos, el precepto en cuestión introduce una notable diferencia entre los antiguos propietarios, adjudicatarios potenciales, según que en ellos se den o no tales condiciones. Como la primera de las condiciones es la renuncia en el expediente expropiatorio a cualquier reclamación o recurso, es notorio que se establece una sensible diferencia de trato jurídico entre propietarios renunciantes y propietarios no renunciantes.

Si el elemento de diferenciación que se introduce, puede justificarse en cuanto busca una economía de medios y una situación más beneficiosa para la Administración, lo hace sacrificando o sancionando un derecho consagrado por la Constitución y elevado al rango de derecho fundamental como es el de obtener una tutela judicial efectiva, lo que vicia el precepto reglamentario e, inevitablemente, el acto de aplicación del mismo que los tribunales realizan.

FALLO

En virtud de todo ello, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACIONAL ESPAÑOLA,

Ha decidido:

- 1.º Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Carmen Moreno Alfeirán.
- 2.º Reconocer el derecho de dicha señora a recibir un trato igual al de los restantes antiguos propietarios, adjudicatarios potenciales de parcelas en el polígono «Elviña» de La Coruña.
- 3.º Anular la Sentencia dictada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de Justicia.

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

Madrid, 29 de noviembre de 1985.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Pera Verdaguer.—Firmados y rubricados.

San Miguel y Orueta, y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El día 17 de enero de 1985 el Procurador don Carlos Navarro Gutiérrez interpuso, en nombre y representación de doña María del Carmen Cabrera Palmés, recurso de amparo contra el Auto del Tribunal Central de Trabajo de 29 de noviembre de 1984, al que acusa de infringir el artículo 24.1 de la Constitución Española (CE). Según se relata en la demanda, el proceso que da lugar a la petición de amparo se inició por la solicitud de la actora de reconocimiento del derecho de reingreso en la Compañía Telefónica Nacional de España, tras excedencia por matrimonio. En la demanda judicial correspondiente, firmada por la actora, se hacía constar en el segundo otrosí su voluntad de acudir al acto del juicio acompañada, indistintamente, por los Letrados adscritos al ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife, don Camilo Bel Izquierdo, don Juan José Rodríguez Martínez, don Luis Miguel Bravo de Laguna y doña María Fernanda Pano Sánchez, cuyo despacho profesional se designaba a efectos de notificaciones. Habiendo recibido don Camilo Bel Izquierdo la cédula de citación,

26307 Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 48/1985, Sentencia núm. 163/1985, de 2 de diciembre

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 48/1985, promovido por doña María del Carmen Cabrera Palmés, representada por el Procurador don Carlos Navarro Gutiérrez, contra el Auto del Tribunal Central de Trabajo de 29 de noviembre de 1984, que tiene por no anunciado recurso de suplicación contra Sentencia de la Magistratura de Trabajo número Dos de Tenerife, en Autos sobre reingreso tras excedencia por matrimonio. Han comparecido en el presente recurso el Ministerio Fiscal y la Compañía Telefónica Nacional de España, representada por el Procurador don Juan Antonio García