**STC 209/1992, de 30 de noviembre de 1992**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 940/1989, interpuesto por don Antonio Villegas Arnaiz, representado por don Juan Francisco Alonso Adalia y asistido del Letrado Sr. González Ramos, contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 11 de abril de 1989, que desestima el recurso interpuesto contra las Resoluciones del Ministerio del Interior de 16 de junio de 1987 y 1 de febrero de 1988 desestimatorias de la reclamación de daños y perjuicios interpuesta en aplicación del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Ha comparecido el recurrente, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. El 29 de diciembre de 1989 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito de don Juan Francisco Alonso Adalia, Procurador designado en turno de oficio para don Antonio Villegas Arnaiz, que en su nombre y representación interpone recurso de amparo contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 11 de abril de 1989, en procedimiento de responsabilidad del Estado del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente en amparo fue detenido en Burgos el 15 de octubre de 1982 como presunto implicado en un delito de detención ilegal y puesto a disposición judicial. Como consecuencia de la detención la Oficina de Prensa del Gobierno Civil de Burgos emitió una nota oficial, fechada el día 18, que fue transcrita por el "Diario de Burgos" y cuyo contenido, en lo que aquí interesa es el siguiente:

"Han quedado aclarados los hechos acaecidos en torno al secuestro y posterior liberación de José Luis del Cerro Alonso... una voz anónima comunicaba por teléfono a los padres de José Luis, que éste se encontraba secuestrado y que si no entregaban una cantidad de dinero al Sr. Villegas, antes de las dos de la tarde, su hijo moriría... ha de hacerse constar que por parte de Aurelio del Cerro se habían presentado denuncias, tiempo atrás contra Antonio Villegas Arnaiz, por amenazas de éste, debido a diferencias económicas motivadas por una sociedad mercantil que ambos tuvieron... Las investigaciones llevadas a cabo por funcionarios de esta Brigada Provincial de Policía Judicial, tan pronto como fue planteada la denuncia, dieron como resultado la detención de Antonio Villegas Arnaiz (y de otra persona) que han sido puestos a disposición de la autoridad judicial en el día de la fecha como presuntos implicados en el hecho que se relata... Se prosiguen las investigaciones policiales encaminadas a la detención de las otras tres personas que llevaron a cabo la materialidad de los hechos".

Como consecuencia de la detención se incoó sumario por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Burgos, se decretó el procesamiento del recurrente y su ingreso en prisión provisional, situación en la que permaneció entre el 15 de octubre de 1982 y el 13 de mayo de 1983. Celebrado el juicio oral la Audiencia Provincial de Burgos, por Sentencia de 12 de abril de 1984 lo absuelve "por no haberse probado la participación del mismo en los hechos declarados probados".

b) El recurrente interpuso reclamación previa a la vía judicial civil del art. 139 de la L.P.A. ante el Ministerio del Interior, en la que solicita una indemnización de veinte millones de pesetas por los daños y perjuicios que le había causado la difusión de la nota del Gobierno Civil, reclamación desestimada por Resolución del Ministerio del Interior de 13 de mayo de 1985, por entender que no era adecuada la vía civil sino que era necesario utilizar la del art. 40 de la L.R.J.A.E. Contra dicha resolución interpuso recurso contencioso-administrativo que fue inadmitido por Sentencia de la Audiencia Nacional, de 31 de enero de 1987, por estimar que la jurisdicción competente era la jurisdicción civil, precisando en el fallo la posibilidad de personarse en dicha vía en el plazo de un mes. Posibilidad que no fue utilizada por lo que la desestimación de la reclamación civil adquirió firmeza al resultar consentida.

c) Paralelamente había reproducido, el 24 de julio de 1985, su petición indemnizatoria ante la Administración por la vía del art. 40 de la L.R.J.A.E., recurso que no fue resuelto, por encontrarse la materia sub iudice, hasta el 16 de julio de 1987, fecha en la que fue desestimado, al entender el Ministerio del Interior en cuanto al fondo del asunto y haciendo suyos los fundamentos adoptados por el Consejo de Estado en su Dictamen que "el resultado de tales hechos (la publicación de la nota oficial) no puede conceptuarse en sentido técnico como "lesión indemnizable" a efectos del art. 40 de la L.R.J.A.E., puesto que el hipotético daño que la difusión de la citada nota pudo causar no entraba -en este caso dadas las circunstancias personales y conducta del reclamante así como la denuncia operada por tercero perjudicado- en la categoría de aquellos sacrificios que no tenía obligación de soportarla. Interpuesto recurso de reposición es desestimado por nueva Resolución de 1 de febrero de 1988.

d) Interpuesto recurso contencioso-administrativo, es desestimado por Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 11 de abril de 1989, que hace suyos los razonamientos del Dictamen del Consejo de Estado contenidos en la Resolución recurrida, añadiendo que "la nota publicada por el Gobierno Civil de Burgos, si bien señala que don Antonio Villegas Arnaiz fue puesto a disposición de la Autoridad Judicial, hace constar que lo fue en concepto de presunto implicado".

3. La demanda considera vulnerados los arts. 17 (derecho a la libertad), 18 (derecho al honor) 24.1 (tutela judicial efectiva) y 24.2 (presunción de inocencia) de la Constitución; sin embargo sus alegaciones se centran en las del 18 y 24.1. Para el recurrente la nota del Gobierno Civil de Burgos divulga supuestos hechos que le difaman y le hacen desmerecer en la consideración ajena al contener una clara imputación de hechos delictivos, que ha resultado indebida como se ha demostrado por su posterior absolución penal, y en la medida en que la acción judicial destinada a resarcir su derecho al honor, ejercida por la vía procedente al no estar todavía vigente el procedimiento regulado en los arts. 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no ha acogido su pretensión, considera también vulnerado el art. 24.1. de la C.E. Solicita en consecuencia que se declare la nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo y de las resoluciones recurridas, y se reconozca su derecho a ser indemnizado por la violación del derecho al honor.

4. Tras la tramitación del incidente de beneficio de justicia gratuita, resuelto positivamente por Auto de 23 de abril de 1990, la Sección Segunda dictó providencia de 18 de junio de 1990 en la que se acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, la solicitud de remisión de actuaciones y el emplazamiento de quienes fueron parte en el proceso judicial.

El Abogado del Estado, personado en autos, solicita, mediante escrito presentado el 5 de octubre de 1990, la desestimación de la demanda de amparo, en base a, esquemáticamente, los siguientes argumentos:

a) Comienza su escrito individualizando el origen de este recurso de amparo, que son exclusivamente las Resoluciones del Ministerio del Interior de 16 de junio de 1987 y 1 de febrero de 1988 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1989. Señala que en las actuaciones en las que trae causa el recurso, el recurrente se limitó a plantear un posible caso de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública al amparo del art. 40 de la L.R.J.A.E. responsabilidad derivada de la publicación de una nota oficial del Gobierno Civil de Burgos, de forma que el recurrente no hizo valer ni en la vía administrativa ni en la judicial una pretensión de amparo por violación del derecho fundamental al honor, limitándose a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración. Lo único que se discutió en la vía judicial fue si el recurrente tenía o no derecho a una indemnización por los presuntos daños que, afectando a su fama, honra y propia imagen le había ocasionado la difusión de la nota oficial, y no por tanto si había existido o no violación del art. 18 de la C.E., conclusión que resulta evidente con la mera lectura de la Sentencia del Tribunal Supremo, por lo que -concluye- en esta fase procesal el recurso debe ser desestimado por no haberse agotado la vía judicial previa, causa de inadmisión prevista en el 50.1 a) en relación con el 43.1 LOTC.

b) Subsidiariamente considera que la nota oficial del Gobierno Civil de Burgos, en la que se informa de la detención del recurrente como "presunto implicado" no lesiona el derecho al honor que es un derecho que hay que valorar "en las circunstancias concretas en que se producen los hechos" (STC 185/1989), sino que la Administración se limitó a cumplir el mandato del art. 7 de la Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966, ciñéndose además a una descripción objetiva de la actividad desarrollada por la Brigada Provincial de Policía Judicial en un asunto de interés público que había trascendido a los medidos de comunicación. Para el Abogado del Estado el problema planteado no es en consecuencia una colisión entre la libertad de información y el derecho al honor, sino de los límites que han de enmarcar el deber de los poderes públicos al informar de sus actuaciones, y que en este sentido el derecho al honor no supone que la autoridad gubernativa mantenga el secreto de la investigaciones policiales hasta tanto no haya recaído una decisión judicial en forma de Sentencia, sino que por el contrario, tratándose de un hecho que ha generado alarma social, resulta razonable que se informe de las circunstancias que han determinado la detención de una persona. Concluye afirmando que la difusión de la nota era necesaria y su redacción fue prudente y objetiva, limitándose a identificar al recurrente como "presunto implicado" sin prejuzgar cuál fue su participación ni añadir ninguna valoración.

El recurrente se limita, en escritos presentados el 8 de octubre de 1990 y el 17 de noviembre de 1992 a ratificarse íntegramente en los términos de su demanda.

El Ministerio Fiscal, tras requerir en su inicial escrito de 10 de octubre de 1990 la remisión de la nota oficial del Gobierno Civil de Burgos, remisión que por error material no fue requerida hasta el 8 de octubre de 1992 y cumplimentada el día 19 del mismo mes en el sentido de informar el Gobierno Civil que no se conservaba y enviar una certificación del contenido del "Diario de Burgos" de 19 de octubre de 1982, presenta su escrito de alegaciones el 31 de octubre de 1992, interesando la concesión del amparo, en base a las siguientes argumentaciones:

a) Considera en primer lugar el Ministerio Público que no se trata en el presente supuesto exclusivamente de obtener una revisión de una denegación indemnizatoria, que como tal no podría ser objeto de amparo (STC 114/1990), sino que se trata de ver si hay vulneración de derechos fundamentales, excluyendo en primer lugar que se haya producido ni del 17 ni del 24.2 (presunción de inocencia).

b) Centrado ya el análisis en las supuestas vulneraciones de los arts. 18.1 y 24.1 comienza por afirmar que la nota oficial, en cuanto contiene el nombre y apellidos del recurrente relacionándolo con la comisión de un delito incide negativamente en el ámbito protegido por el art. 18.1 C.E., para a continuación analizar si en esa afectación se ha respetado la regla de "proporcionalidad del sacrificio", regla expresada entre otras en las SSTC 26/1981 y 13/1985, y que se integra por dos elementos; su carácter indispensable, es decir que no vaya más allá de los estrictamente necesario para la consecución del fin lícito que se persigue y su motivación, que debe contener una ponderación de los derechos en conflicto. Para el Ministerio Fiscal la Sentencia impugnada no respeta la "proporcionalidad de los sacrificios", en cuanto que el honor del solicitante fue excesivamente afectado por la nota del Gobierno Civil de Burgos al afirmar tajantemente que se "han aclarado los hechos acaecidos" informando sobre la detención con nombres y apellidos del recurrente, lo que lleva a la opinión pública al convencimiento de que el recurrente era su autor, lo que con posterioridad no sucedió al ser absuelto, carácter por tanto excesivo del sacrificio que no puede ser solventado con la adición del adjetivo "presunto", "que tienen un carácter más retórico que otra cosa". Señala también que la decisión judicial carece de una motivación suficiente, por lo que la Sentencia vulnera la tutela judicial efectiva. Concluye el Ministerio Público solicitando la concesión del amparo, mediante una Sentencia que declare la nulidad de la del Tribunal Supremo, reconozca que el derecho al honor del recurrente ha sido lesionado por la nota del Gobierno Civil de Burgos y declare que tal lesión le da derecho a obtener una indemnización que corresponde determinar a los órganos judiciales

5. Por providencia de 24 de noviembre de 1992, se fijó para la deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único.- Procede analizar, en primer lugar, la causa de inadmisibilidad puesta de manifiesto por el Abogado del Estado, consistente en el no agotamiento de la vía judicial procedente [50.1 a) en relación con el 43.1 de la LOTC] en la medida en que en esta

fase procesal supondría la necesidad de desestimar el recurso por incumplimiento de sus requisitos procesales, sin realizar pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto.

El Abogado del Estado señala en su escrito que el presente recurso de amparo tiene su origen en la reclamación presentada por el recurrente ante el Ministerio del Interior, el 24 de julio de 1985, solicitando, con base en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que le fuera concedida una indemnización de veinte millones de pesetas "por los daños y perjuicios ocasionados a su reputación como consecuencia de una nota difundida por el Gobierno Civil de Burgos dando a conocer públicamente su detención como presunto implicado en un caso de secuestro, acusación de la que fue posteriormente absuelto". Se limita por tanto el recurrente a plantear un posible caso de responsabilidad patrimonial, de forma que, tanto las resoluciones administrativas, como la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo tienen como único contenido la desestimación de la petición de la indemnización de daños y perjuicios. En consecuencia, el recurrente no habría agotado la vía judicial previa en relación a las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales, sino simplemente ejercido una acción de daños y perjuicios, por lo que, y por imperativo del carácter subsidiario de amparo, el recurso debe ser desestimado.

Tal apreciación, de resultar cierta, conduciría indudablemente a la desestimación del recurso; este Tribunal ha declarado que "la falta comprobada de correlación entre el contenido formal del proceso contencioso-administrativo y el subsiguiente proceso constitucional permite considerar que aquél no constituía vía judicial procedente de éste y que por consiguiente no puede decirse que se haya agotado tal vía, quedando incumplido lo preceptuado al respecto por el art. 50.1 b) en relación con el 43.1 de la LOTC" (STC 45/1982) y que "para cumplir con el requisito del art. 43.1 de la LOTC no basta con recorrer toda la cadena de fases procesales subsiguientes a la resolución administrativa, sino que es necesario plantear en aquéllas como tema central la violación de los derechos fundamentales" (SSTC 79/1984 y 189/1987).

Pues bien, la lectura atenta de los antecedentes de este recurso nos lleva a concluir que, de acuerdo con los razonamientos del Abogado del Estado, no puede considerarse agotada la vía judicial previa en relación a las violaciones de derechos fundamentales alegadas, que en modo alguno han constituido el objeto central de la discusión ante la jurisdicción ordinaria, ante la que se planteó, de forma exclusiva, un proceso indemnizatorio en el que la supuesta lesión de derechos fundamentales que tiene en su base como presupuesto no fue objeto de discusión.

En efecto, en este sentido hay que tener en cuenta que, como se recoge en los antecedentes, se interpuso en primer lugar una reclamación previa a la vía judicial civil, que concluyó con la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 1987 que inadmite el recurso planteado remitiendo al recurrente a la vía jurisdiccional civil. Sin embargo éste optó por no seguir esa vía, sino que prosiguió un procedimiento del art. 40 de la L.R.J.A.E., dirigido conta la Administración Pública y no contra la Administración de Justicia, sin lugar a dudas por no estar todavía vigente la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyos arts. 292 y siguientes serían hoy la vía adecuada para pretender la indemnización, dado el carácter procesal de la detención por causa de delito, el caracter secreto de la instrucción (art. 120.1 C.E. en relación con los arts 301-302 de la L.E.Crim.) y el evidente interés del Ministerio Fiscal y del Juez que instruye la causa en las comunicaciones que en torno a la misma se produzca. Ahora bien, este planteamiento, elegido libremente por el propio recurrente al no acudir a la jurisdicción civil, centró el proceso judicial previo no en la vulneración de derechos fundamentales, y en particular del derecho al honor que sería el directamente afectado por la difusión de la nota oficial del Gobierno Civil, sino en una pretensión puramente indemnizatoria por funcionamiento anormal de la Administración y la respuesta que obtuvo se limita estrictamente a ello, como lo demuestra la mera lectura del fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada que desestima el recurso contra las Resoluciones del Ministerio del Interior "que rechazaron la indemnización de daños y perjuicios solicitada". Tiene, por tanto, razón el Ministerio Fiscal cuando denuncia que no se ha producido una adecuada ponderación del derecho al honor en la resolución judicial, pero de ello no se puede derivar la estimación del recurso porque la vía judicial previa no tenía esa finalidad, sino exclusivamente la de determinar si procedía o no la indemnización solicitada, materia que además, es insusceptible de recurso de amparo (entre otras SSTC 36/1984, 40/1988 y 114/1990).

En definitiva, el no agotamiento de la vía judicial procedente (43.1 LOTC) y el carácter subsidiario del recurso de amparo impide a este Tribunal realizar pronunciamiento alguno en torno a la supuesta violación de los arts. 17, 18 y 24 alegada en el recurso.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a treinta de noviembre de mil novecientos noventa y dos.