|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 788/1984 |
| Fecha | de 19 de diciembre de 1984 |
| Sala | Sección Segunda |
| Magistrados | Don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral. |
| Núm. de registro | 622-1984 |
| Asunto | Recurso de amparo 622/1984 |
| Fallo | La Sección acordó:  Inadmitir la demanda formulada por el Procurador don Florencio Aráez Martínez en representación de don Antonio Masa Godoy, y el archivo de las actuaciones. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Procurador de los Tribunales don Florencio Aráez Martínez, en nombre de don Antonio Masa Godoy, recurre en amparo ante este Tribunal por escrito de demanda que tuvo entrada en el Registro General el día 7 de agosto de 1984 contra la resolución del Gobernador Civil de Badajoz de 4 de agosto de 1983 que le sanciona con multa de 300.000 pesetas por supuestas faltas contra el orden público, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres de 7 de noviembre de 1983 y contra el Auto de 17 de julio de 1984 dictado por el Tribunal Supremo que resolviendo el recurso de queja núm. 62.574/1983 inadmite el recurso de apelación. La pretensión del recurso de amparo se centra, como primera alternativa, en que se anule el Auto del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1984, por el que se deniega el recurso de queja, para que se estime la queja con la consiguiente admisión del recurso de apelación, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres y, como segunda alternativa, que se declare la nulidad de la resolución del Gobernador Civil de Badajoz de 4 de agosto de 1983 que imponía al recurrente en amparo la multa de 300.000 pesetas por supuestas infracciones contra el orden público, así como la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, y que por este Tribunal se declare que no existe infracción por la actuación del recurrente, con la consiguiente obligación de la Sala de dictar Sentencia conforme a tales declaraciones, con la consecuencia de que en cuanto a costas determina el art. 10.3 de la Ley 62/1978.

A) Los hechos a los que se contrae la demanda son, resumidamente, los siguientes: a ) El recurrente y otras seis personas en representación de asociaciones y agrupaciones de agricultores y ganaderos de las provincias de Badajoz y Cáceres pusieron en conocimiento del Gobernador Civil de Badajoz que se iba a celebrar una manifestación pública en Mérida el día 7 de junio de 1983 y la Autoridad gubernativa prohibió determinado itinerario sin fundamentar su determinación, comunicándolo a los suscribientes. b) Celebrada la manifestación, un grupo de manifestantes irrumpió por el itinerario prohibido por el Gobernador Civil, sin autorización de las Fuerzas de Orden Publico y la Autoridad gubernativa sancionó al recurrente con multa de 300.000 pesetas, imputándole el haber sido uno de los que desobedecieron las órdenes de los agentes de orden público y el haber incumplido sus propias obligaciones legales como peticionario de la manifestación. c) La resolución del Gobernador Civil, que lleva fecha de 4 de agosto de 1983, fue recurrida en vía contencioso-administrativa ante la Sala competente de Cáceres, por los trámites de la Ley 62/1978, invocándose al formalizar la demanda los siguientes derechos constitucionales: 1.°) en el fundamento 5 de la demanda, que no existía tipo de falta o infracción administrativa aplicable al convocante de la manifestación; 2.°) en el fundamento 7 se invocó el art. 14 de la Constitución, por haber sido el único sancionado. d) La Sala de lo Contencioso- Administrativo redujo la sanción impuesta a 200.000 pesetas estimando en el considerando tercero que el comportamiento personal del sancionado fue no sólo correcto sino elogioso por su decisiva intervención pacificadora. Contra la Sentencia el recurrente en amparo formalizó recurso de apelación, invocando los arts. 21, 25 y 14 de la Constitución Española (C. E.), que fue inadmitido por Auto de la Audiencia de 10 de diciembre de 1983. e) Contra esta última resolución el señor Masa Godoy recurrió en queja ante el Tribunal Supremo que dictó un Auto, con fecha de 17 de julio de 1984, que desestimaba el recurso de queja.

B) Los fundamentos jurídicos en que se basa el recurrente son, en resumen, los siguientes: a) vulneración de los arts. 21 y 25 de la C. E. en conexión con el art. 81 ya que la Sentencia excluyó toda acción directa del recurrente en promover o alterar el orden público, por lo que se infringe el art. 25 de la C. E. por inexistencia de tipo legal al tiempo de ocurrir los hechos, ya que la única legalidad era el art. 21 de la C. E. y la disposición derogatoria tercera de la C. E. había dejado sin vigencia la Ley 17/1976, el art. 3 del Real Decreto-ley 6/1977 y la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, en relación con la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 81 de la C. E.; b) vulneración del art. 14 de la C. E., ya que el recurrente fue sancionado y no los restantes convocantes de la manifestación, por lo que hay una discriminación inmotivada ya que no se declara ninguna responsabilidad de ellos, que eran igualmente convocantes de la manifestación; c) vulneración del art. 24 de la C. E. por no haberse admitido el recurso de apelación contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de Cáceres.

2. La Sección Segunda de la Sala Primera de este Tribunal acordó, en providencia de 26 de septiembre de 1984, tener por interpuesto recurso de amparo por don Antonio Masa Godoy y por personado y parte en nombre y representación del mismo al Procurador señor Aráez Martínez. A tenor de lo dispuesto en el art. 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) la Sección acordó conceder un plazo de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante del amparo para que alegasen lo procedente sobre el motivo de inadmisión previsto en el art. 50.2 b) de la LOTC.

A) El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, por escrito de 8 de octubre de 1984, formuló, en síntesis, las siguientes alegaciones:

1.ª) En la alegación conjunta que se hace de los arts. 21 y 25, se dice que el amparo, al consagrar la libertad de reunión, implícitamente, por medio de la disposición derogatoria tercera de la Constitución, ha venido a derogar todas las disposiciones aplicadas, tanto la Ley de Reunión de 1976, entonces vigente, como la Ley de Orden Público de 1959 y el Real Decreto de 25 de enero de 1977.

Consecuencia de ello es que fue sancionado sin una cobertura legal, por infracción del art. 25.1 que establece el principio de legalidad penal y sancionadora en general. La referencia que se hace al art. 81 de la Constitución Española, innecesaria con el anterior planteamiento, añade la dificultad de que, en todo caso, la lesión del principio de legalidad queda en pie al no tratarse de Leyes Orgánicas, como exige este precepto para las Leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales.

Si el propio art. 21.2 permite la prohibición de las reuniones «cuando existan razones fundadas de alteración del orden público», con mayor razón podrá la Autoridad disolverlas cuando tal alteración se produzca, según expresamente se recogía en el art. 11.1 d) de la Ley de 1976. Si objetivamente se produjo una grave alternación de orden público, sea cual fuera la ocasión de la misma, no es admisible que se diga que fue con motivo del ejercicio de un derecho fundamental, pues tal ejercicio no conlleva perturbación pública, que, si se origina; será como consecuencia del uso abusivo del ejercicio.

Si se produce alteración, la Autoridad gubernativa tiene potestad sancionadora explícitamente recogida en la Ley de Orden Público de 1959. Y esta potestad sancionadora ha sido de modo expreso reconocida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 77/1983, con el límite de la necesaria cobertura de una norma de rango legal.

No puede, en conclusión, decirse que se haya quebrantado el principio de legalidad establecido en el art. 25.1 de la Constitución Española. Ni a estas alturas, después de numerosas declaraciones en contrario de este Tribunal, es posible sostener la necesidad de que la exigencia de la Ley Orgánica que estatuye la Constitución se extienda a Leyes preconstitucionales. El recurso, ante la inconsistencia de la alegación en este motivo, debe ser inadmitido conforme al art. 50 de la LOCT.

2.ª) La violación de la igualdad, en la que incurrió la resolución gubernativa y, en la medida que la mantuvo, la Sentencia de la Audiencia, se hace descansar en el hecho de que fue sancionado el recurrente y no las otras personas que con él firmaron la convocatoria de manifestación, lo que establece una discriminación inmotivada.

Parece que la consecuencia de tal planteamiento más que liberar al recurrente de la sanción debía llevar a la sanción de los demás firmantes de la convocatoria. Ya dice la demanda que no es éste su propósito, sino que, al no ser sancionados los demás, en esta impunidad está la legalidad y debe ser extendida también a él.

3.ª) No puede afirmarse fundadamente que la inadmisión de un recurso claramente no permitido por la Ley sea lesivo del derecho a la tutela judicial, que es lo que pretende la demanda al impugnar el Auto del Tribunal Supremo que no admitió la apelación. El art. 94.1 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa excluye el recurso de apelación en asuntos cuya cuantía no exceda de 500.000 pesetas. Si la multa era de 200.000 pesetas, definitivamente fijadas en la Sentencia, es evidente la improcedencia del recurso y la corrección del Auto del Tribunal Supremo. No puede entonces sostenerse razonablemente que haya falta de tutela judicial al inadmitirlo.

El Fiscal concluye interesando del Tribunal que declare la inadmisión del recurso por concurrir el motivo del art. 50.2 b) de su Ley Orgánica.

B) Don Florencio Aráez Martínez, Procurador, en la representación de don Antonio Masa Godoy, formula, por escrito de 4 de octubre de 1984, las siguientes alegaciones:

1.ª) En la demanda de amparo se sostiene el criterio de que la imputabilidad y consiguiente responsabilidad del convocante de una manifestación pública por hechos no personales, sino realizados por otras personas, no están tipificados por una Ley formal vigente en el momento de tales acontecimientos. Tan es así que el Ministerio Fiscal al emitir su informe en el procedimiento contencioso-administrativo, solicitó la aplicación retroactiva de los arts. 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, postulando una retroactividad a todas luces inviable, al no encontrar asiento alguno legal a la conducta del recurrente para mantener la sanción gubernativa que se impugnaba ante tal jurisdicción.

Al no existir ese tipo legal de infracción y sanción, la resolución del Gobierno Civil de Badajoz y la Sentencia de la Audiencia de Cáceres base del recurso de amparo, se oponen a lo determinado por el art. 25 de la Constitución que no permite sancionar por acciones u omisiones que no estén tipificadas legalmente.

2.ª) Resulta que respecto de una persona se estima y declara de manera indirecta que no hay tipo legalmente imputable y sancionable para el convocante de la reunión, respecto de hechos realizados personalmente por otros manifestantes, y sin embargo, para el recurrente se afirma esa imputabilidad y responsabilidad, con lo que se establece una discriminación contraria al principio de igualdad ante la Ley definido por al art. 14 de la Constitución.

3.ª) Se ha publicado en la revista «La Ley», número correspondiente al 16 de mayo del corriente año, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, siendo ponente el Excmo. Sr. Martín Herrero, que en la parte que interesa a los fines de estas alegaciones, dice lo siguiente: « En los procesos interpuestos al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sea cual sea la materia debatida y aun cuando ésta se refiera a materia de personal, las Sentencias serán susceptibles de recurso de apelación, pues en este procedimiento especial no pueden admitirse las exclusiones que para la apelación establece el art. 94 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que la expresión «en su caso» utilizada por el art. 9.1 y 3 de la citada Ley 62/1978, pueda interpretarse como limitadora de un recurso jurisdiccional, ni en la Ley se menciona cuál es el caso en que no procede recurso de apelación.

Lo transcrito está en abierta contradicción con la fundamentación del Auto del Tribunal Supremo mencionado y éste resulta asimismo contrario al art. 24 de la C. E., al negarse la tutela efectiva, eliminando la segunda instancia para ante el Tribunal Supremo.

La parte recurrente postula la necesidad de admitir la demanda al trámite correspondiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La súplica de la demanda pretende en primer lugar la anulación del Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que no aceptó el recurso de queja por inadmisión del recurso de apelación contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres, y en segundo término, en defecto de tal pronunciamiento, la nulidad de la resolución del Gobernador Civil imponiendo una sanción al recurrente, y de la Sentencia indicada que la confirmó. Por lo que deben tratarse ambas peticiones dentro del contenido en que se fundan, por su orden, para determinar si incurren en la causa de inadmisibilidad, de carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión, en Sentencia, de este Tribunal, según determina el art. 50.2 b) de la LOTC.

2. La presunta vulneración del art. 24 de la C. E. por no admitirse el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo de la Sentencia dictada por la Audiencia, en el proceso especial de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, presenta un tema de mera legalidad, que resolvió el Auto recurrido de 17 de julio de 1984 del Tribunal Supremo, estimando que el régimen del recurso de apelación en tal proceso, conforme a lo dispuesto en el art. 9.1 de aquella Ley, es el que establecen las normas generales del art. 94 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), como se infiere claramente de la frase «en su caso» utilizada en el referido art. 9.1 al regular el recurso en el procedimiento de protección de los derechos fundamentales de la persona, que es equivalente a «cuando proceda», lo que unido a la regla de remisión a las generales de la LJCA como normas supletorias, consagrada en el art. 6.1 de la Ley Especial, conduce a la aplicación del art. 94.1, que impide la apelación de las Sentencias de las Audiencias Territoriales, en recurso contra actos administrativos cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, siempre que la cuantía no exceda en 500.000 pesetas, como sucedía en el supuesto de examen, que tenía la cuantía de 300.000 pesetas.

Tema de legalidad ajeno a la supervisión de este Tribunal por su naturaleza, y que ha resuelto muy reiterada jurisprudencia ya tradicional del Tribunal Supremo, que en parte se cita en dicho Auto, y que atiende a la cuantía del recurso para otorgar o denegar la segunda instancia; doctrina general que no puede estar afectada por la Sentencia de 16 de mayo de 1984 citada en el escrito de alegaciones y que discrepó de dicho criterio, mantenido por el Auto aquí recurrido con posterioridad a ella, porque se trata de una sola decisión que podía haber sido atacada por vulnerar el principio de igualdad en la aplicación de la Ley establecido en el art. 14 de la C.

E. al oponerse al criterio de legalidad dominante; sin que por lo demás resulte posible a este Tribunal hacer el examen de prevalencia entre ambas posiciones, por no apoyarse el recurso en orden a este tema de la infracción del art. 14 sino exclusivamente en la del 24 de la C. E., y no ser objeto de la demanda.

3. La vulneración de los arts. 21 y 25 de la C. E., en conexión con el art. 81 de la misma, se funda en la demanda escuetamente -por no proporcionarse fundamento alguno-, en la alegación de que la única norma vigente sobre el derecho de reunión en el momento de ocurrir los hechos, el día 7 de julio de 1983 -fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio-, era la del art. 21 de la C. E., pues la disposición derogatoria tercera de la misma había dejado sin vigencia la Ley 17/1976, de 29 de mayo, el art. 3 del Real Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero, y el art. 2 de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, aplicados por el Gobernador, y en parte por la Sentencia recurrida, para sancionar al actor por infracciones contra el orden público, no existiendo «tipo legal» al momento de ocurrir los hechos por los que se produjo dicha sanción.

La no aceptación de esta alegación deriva en primer lugar de la imposibilidad de admitir en el caso de examen para las Leyes acabadas de citar, la imperatividad del art. 81 de la C. E., que exige sean Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, en relación a la forma de producción del derecho por las normas postconstitucionales, puesto que este Tribunal, en doctrina tan reiterada como conocida, ha determinado que la Constitución no tiene efectos retroactivos en este orden de cosas, no pudiéndose exigir rango de Leyes Orgánicas a las que en el momento de dictarse esa forma no les resultaba impuesta, por ser fuentes de Derecho diferentes las normas preconstitucionales que las fuentes de Derecho posconstitucionales, por lo que se evitó la declaración de inconstitucionalidad de aquéllas aunque estuviesen sometidas a un menor rigor formal.

Y en segundo término, el propio rechazo tiene su causa, en el art. 21 de la C. E., que cambió para el derecho de reunión pacífico y sin armas el sistema precedente, no permitiendo que su ejercicio necesitare «autorización» previa, y sólo exigiendo para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones la «comunicación» previa a la Autoridad, que únicamente podría prohibirlas cuando existieran razones fundadas en alteraciones de orden público, con peligro para las personas o bienes. Por lo que de esta norma constitucional sólo puede derivarse la derogación o abrogación de cuantas disposiciones se opongan a su contenido, por aplicación de la disposición derogatoria tercera de la C. E., por ser incompatibles o contrarias a ellas, razón por lo que la Sentencia de este Tribunal núm. 36/1982, de 16 de junio, estimó derogada la Ley 17/1976 en su regulación sustantiva por exigir la autorización previa, pero no en su aspecto adjetivo de las normas procesales que servían de cauce fundamental y legitimador de los actos de los Poderes Públicos y de los ciudadanos, para poder ejercitar el derecho y la potestad atribuida a la Autoridad, para prohibir las reuniones en las circunstancias indicadas. Por lo que también ha de entenderse, que dicha disposición derogatoria no abrogó las normas sancionadoras de la Ley 17/1976 y del Real Decreto-ley 6/1977, en la materia penal ni en la gubernativa, como lo comprueba no sólo el repudio que hace el art. 21 de la C. E. de las alteraciones de orden público, sino también para dicha última Ley 6/1977, el párrafo 3 de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que determinadamente la cita, y que no la derogó nombrándola, a diferencia de lo que realiza con la Ley 17/1976, que deja sin vigor, por lo que en el momento de la comisión de los hechos resultaba aplicable lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 6/1977, incluyendo como materia sancionable en el ámbito gubernativo, además de las conductas comprendidas en el art. 2 de la Ley de 30 de julio de 1959 -«las manifestaciones y reuniones ilegales o que produzcan desórdenes o violencias»-, las cometidas con infracción de la legislación sobre reuniones, con la salvedad de no poder infringirse el principio non bis in idem, con la concurrencia de las sanciones penales y administrativas que prohíbe el art. 2 de la citada Ley 6/1977. Todo lo que determina, que el juicio de legalidad realizado por la Sentencia recurrida resultó debido a la aplicación de la legislación vigente y no derogada, al momento de ocurrir los hechos, siendo procedente la sanción gubernativa de conformidad con el art. 18 y concordantes de la citada Ley de 1959, al haberse lesionado con la conducta del actor el orden público, ya que además de ser cabeza de grupo y primer firmante de la comunicación previa, actuó personalmente, como se expondrá a continuación, alterando de manera notoria el orden público, aunque al final de su actuación y una vez conseguidos sus propósitos, el actor realizara una actuación pacificadora para no prolongar la reunión coactiva que se había transformado en ilegal, lo que se valoró en la Sentencia para reducir la cuantía de la multa impuesta.

4. La vulneración del art. 14 de la C. E. se apoya en la eventual discriminación inmotivada, por sólo sancionarse al recurrente y no a las otras seis personas que con él convocaron la manifestación. Alegación que no puede aceptarse, pues al actor se le imputan en la resolución gubernativa muy claramente -resultandos primero y tercero y considerando tercero- actos concretos y personales destacados, al forzar el cordón de seguridad policial e invadir el itinerario expresamente prohibido, produciendo el secuestro de la Asamblea de Extremadura durante la investidura de su Presidente por espacio de tiempo apreciable, actos que no constan realizados por los otros convocantes al no serle imputados en las resoluciones dichas, por lo que falta todo término de comparación entre las distintas conductas, lo que impide estimar la lesión del art. 14. Y lo que no puede pretender el recurrente, ni admitirse en todo caso, aunque hipotéticamente no se estimaren la presencia de conductas diferentes, sería que a él no se le sancionase cuando su conducta fue ilegal administrativamente, al no poderse asimilar a los tratados benévolamente por dejarles sin sanción, pues en tales supuestos se produciría una igualdad en la ilegalidad que no consiente el art. 14 tan citado, ya que sólo otorga el derecho a la igualdad de los ciudadanos dentro del respeto a la Ley, pero no contra legem.

5. Por todo lo expuesto, resulta evidente la aplicación de la causa de inadmisión establecida en el art. 50.2 b) de la LOTC.

ACUERDA

La Sección acordó:

Inadmitir la demanda formulada por el Procurador don Florencio Aráez Martínez en representación de don Antonio Masa Godoy, y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a diecinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro.