

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho del demandante a la libertad sindical.

2.º Restablecerle en la integridad de su derecho y, a tal fin, anular la Resolución del Director general de la Policía, de 25 de marzo de 1996, y la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el recurso núm. 896/1996 el 22 de mayo de 1998.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

4212 *Pleno. STC 31/2000, de 3 de febrero de 2000. Cuestión de inconstitucionalidad 198/94. Planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el art. 468 c) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. Vulneración del derecho de acceso a la justicia, del principio de control judicial de la actividad administrativa y de la subsidiariedad del recurso de amparo constitucional: exclusión del contencioso-disciplinario militar de la separación del servicio como consecuencia de Sentencia firme por delito de rebelión (STC 18/1994).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad 198/1994, promovida por el Pleno de este Tribunal en relación con el art. 468 c) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. Han comparecido y formulado alegaciones la Fiscalía General y la Abogacía del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Pleno del Tribunal Constitucional, en la Sentencia 18/1994, de 20 de enero, decidió —en su fun-

damento jurídico 7— plantear la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 468 c) de la Ley Procesal Militar; «examen de constitucionalidad que ha de llevarse a cabo no sólo desde la perspectiva del derecho fundamental vulnerado en el presente recurso de amparo (art. 24.1 C.E.), sino también en relación con el carácter subsidiario de este recurso (art. 53.2 C.E.) y desde la perspectiva del control de la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de la misma a los fines que la justifican (art. 106.1 C.E.)».

Asimismo, acordó dar trámite a la cuestión de inconstitucionalidad y, a tal efecto y conforme establece el art. 37.2 LOTC, dar traslado de las actuaciones precisas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Igualmente se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Por providencia de 8 de febrero de 1994, el Pleno admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 198/1994, planteada en relación con el art. 468 c) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar (L.P.M., en adelante), como consecuencia del recurso de amparo núm. 1.722/91, promovido por don José Antonio Sánchez García contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 12 de julio de 1991, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario núm. 2/24/89 formulado contra Resoluciones del Ministerio de Defensa de 26 de septiembre de 1989 y 7 de marzo de 1990, por las que se acordó la separación del servicio del recurrente en el expediente gubernativo núm. 7/89.

3. En escrito presentado el 15 de febrero de 1994, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunicó que, aun cuando esa Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que de la misma pudiera precisar.

4. El 22 de febrero de 1994 la Presidencia del Senado presentó un escrito en el que rogaba que se tuviera por personada a esa Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Con fecha 22 de febrero de 1994, el Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones interesante se dictara Sentencia declarando la inconstitucionalidad del art. 468 c) L.P.M., por ser contrario a los arts. 24.1, 53.2 y 106.1 C.E.

A su juicio, el examen de constitucionalidad deberá efectuarse desde la óptica de tres preceptos constitucionales: El 24.1, en cuanto garantiza el acceso a la jurisdicción; el 53.2, que establece el carácter subsidiario del recurso de amparo, y el 106.1, según el cual los Tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa. Por razones de orden, cree preferible efectuar tal examen separadamente:

El art. 24.1 C.E., al proclamar el derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, viene a garantizar un contenido múltiple, bajo el común denominador de la interdicción de la indefensión, entre el que se encuentra el acceso a la jurisdicción. Todo obstáculo que se oponga a tal acceso deberá ser reputado contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, pues ninguna protección del Juez puede obtener quien ni siquiera puede llegar a solicitarla.

En el caso que nos ocupa —continúa el Fiscal General del Estado— el precepto cuestionado prohíbe plantear

—o, una vez instado, obliga a inadmitir— cualquier tipo de recurso judicial contra la resolución administrativa de separación del servicio, en los casos en él previstos. Como indica el fundamento jurídico 6 de la Sentencia que plantea la cuestión, no le es imputable a la Sala Quinta del Tribunal Supremo una selección arbitraria o errónea de la norma que aplicó para acordar la inadmisión a trámite del recurso que se le planteaba. Ahora bien, con tal decisión se cumple la letra de la ley, pero se incumple el mandato constitucional que obliga a posibilitar el acceso a la jurisdicción. Puesto en la tesitura de elegir entre cumplir la literalidad de la ley o garantizar los derechos constitucionalmente reconocidos, el órgano judicial —que no puede por sí mismo declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley— debió optar por elevar la cuestión a este Tribunal para el sustanciamiento de la oportuna cuestión de inconstitucionalidad en la que, de estimarse, se procediera a expulsar del ordenamiento jurídico la norma dubitada. Misión ésta de legislador negativo que es la más característica —aunque no la más frecuente— del Tribunal Constitucional.

El derecho de acceso a la jurisdicción resulta, pues, constreñido por la norma aquí cuestionada, que sin una fundamentación constitucionalmente aceptable exceptiona de la norma general la posibilidad de acudir a los Jueces y Tribunales en los casos de separación de servicio por más de seis años, como el que se dilucidaba en la vía previa al recurso de amparo resuelto por la Sentencia que plantea esta cuestión de inconstitucionalidad. Como en ella se afirma, el derecho a la tutela judicial efectiva se vio vulnerado en aquel caso, y hemos de concluir que en cualquier otro en que se plantee similar problemática, dada la vocación general de las normas legales. En consecuencia, hay que concluir que el art. 468 c) L.P.M. es contrario al art. 24.1 C.E.

Entiende el Ministerio Fiscal que la norma cuestionada también infringe —doblemente— el art. 53.2 C.E.: De un lado porque, de seguirse la interpretación sugerida por el Abogado del Estado en el proceso de amparo subyacente, el ciudadano debería acudir directamente a este Tribunal para intentar remediar las posibles quiebras de sus derechos fundamentales en los casos previstos por la norma cuestionada. No cabe duda que tal acceso *per saltum* al recurso de amparo contradice el carácter subsidiario del mismo, pues no se otorga a los órganos judiciales —guardianes ordinarios de los derechos fundamentales— la posibilidad de restaurarlos. De otro, porque se incumple el mandato contenido en dicho precepto constitucional, según el cual «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el art. 14 y en la Sección Primera del capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad». En el caso de autos, el actor intentó el procedimiento especial del art. 453 L.P.M. —paralelo al regulado en la Ley 62/1978—, y su recurso fue inadmitido por mor del precepto aquí cuestionado.

Por cuanto hace a la confrontación del art. 468 c) L.P.M. con las previsiones del art. 106.1 C.E., alega el Fiscal General del Estado que, como indica la Sentencia que plantea la cuestión, este Tribunal ha sido terminante en cuanto a la universalidad del control jurisdiccional de la actuación administrativa. Ya la STC 21/1981 señalaba que las faltas graves forman parte del régimen disciplinario y que «para que la acción disciplinaria se mantenga dentro del marco constitucional, es necesaria la existencia de un sistema de tutela judicial que posibilite la revisión por órganos jurisdiccionales de las resoluciones adoptadas, a través de un procedimiento que permite ejercer el derecho de defensa».

Con carácter todavía más tajante, la STC 80/1983 declaró la derogación *ex Constitutione* de todos aquellos preceptos que excluyen la revisión judicial en vía con-

tencioso-administrativa de las resoluciones de la Administración. Y la STC 197/1988 —por citar tan sólo las más relevantes— concluía que la tutela judicial efectiva prohíbe al legislador que, con normas excluyentes de la vía judicial, impida el acceso al proceso, prohibición esta última que se refuerza por lo prevenido en el art. 106.1 C.E., cuando se trata de impetrar justicia frente a la actuación de las Administraciones Públicas.

La conclusión no puede ser otra, para el Fiscal General del Estado, que la contradicción de la norma aquí cuestionada con el mandato de revisión jurisdiccional de toda actividad administrativa, consagrado en el art. 106.1 C.E.

6. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en el Tribunal el 25 de febrero de 1994. En su opinión, correctamente interpretado, el art. 468 c) L.P.M. no es contrario a los arts. 24.1, 53.2 y 106.1 C.E. Fundamenta el Abogado del Estado su argumentación en las siguientes alegaciones, no sin antes advertir que la cuestión que nos ocupa ha sido planteada por el mismo Pleno que va a decidirla, por lo que es menester que se haga ahora el esfuerzo, por decir así y todo respeto guardado, de distanciarse del Pleno que otorgó el amparo e inició el proceso declarativo de inconstitucionalidad.

Atendida la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad como un mecanismo de control concreto (STC 332/1993, FJ 4), es preciso destacar que la presente cuestión se ha suscitado sobre la base de que el art. 468 c) L.P.M. puede violar los arts. 24.1, 53.2 y 106.1 C.E., entendiéndose la cita de los últimos preceptos en íntima conexión con el art. 24.1 C.E. Para el Abogado del Estado, la cita del art. 53.2 C.E. sólo tiene sentido en la medida en que no desbordemos el ámbito de los procesos de protección jurisdiccional de derechos fundamentales. Por lo tanto, la cuestión de inconstitucionalidad que examinamos —por hallarse concretamente vinculada al proceso en que ha tenido origen— deberá ceñirse a indagar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del cuestionado art. 468 c) L.P.M., en cuanto este precepto legal pueda entrañar obstáculo para el acceso al procedimiento contencioso-disciplinario militar especialmente dirigido a tutelar los derechos fundamentales. Quiere ello decir que, por el carácter concreto de la cuestión, no procede plantearse aquí si es o no es conforme con la Constitución el art. 468 c) L.P.M., en cuanto se aplica al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario. El problema constitucional, insiste el Abogado del Estado, se ha suscitado solamente en razón de que la Sala Quinta del Tribunal Supremo ha entendido que el expresado precepto legal servía para fundamentar la declaración de inadmisibilidad de un recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario. El fallo del amparo *a quo* (punto 2.º) anula la Sentencia de inadmisibilidad y ordena devolver las actuaciones a fin de que la Sala Quinta del Tribunal Supremo pueda dictar una Sentencia sobre el fondo del asunto «en el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario núm. 2/24/89». Y en esta cuestión deberemos resolver si el art. 468 c) L.P.M. sólo puede ser interpretado como lo hizo la Sala Quinta [el art. 468 c) L.P.M. obliga a declarar inadmisibles el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario] o bien consiente otra interpretación distinta. Si lo primero, no podrá evitarse la declaración de inconstitucionalidad y nulidad; si lo segundo, acaso sea posible otra solución.

En sus alegaciones del recurso de amparo núm. 1.722/91, el Abogado del Estado defendió, con carácter subsidiario, la tesis de que el art. 468 c) L.P.M. podía haber sido incorrectamente interpretado e indebidamente aplicado al proceso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, justamente porque la esfera propia de tal precepto debía entenderse contraída al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario y la causa de

inadmisibilidad no alcanzaba al recurso preferente y sumario. Por ello se estudiaron allí las violaciones de derechos fundamentales que se reprochaban a la sanción disciplinaria recurrida. En la presente cuestión, el Abogado del Estado se ratifica en que, correctamente interpretado y aplicado, el art. 468 c) L.P.M. no impide que puedan promoverse recursos contencioso-disciplinarios militares preferentes y sumarios en protección de derechos fundamentales contra resoluciones que separen del servicio como consecuencia de las Sentencias penales a que se refiere el citado precepto. A su juicio, el art. 468 c) L.P.M. no infringe el art. 24.1 C.E., porque no impide que se preste tutela judicial efectiva mediante el procedimiento preferente y sumario del art. 518 L.P.M. frente a las resoluciones de separación del servicio como consecuencia de Sentencia firme por delito de rebelión o cuando se imponga pena privativa de libertad por más de seis años por cualquier delito o pena de inhabilitación absoluta como principal o accesoria. Tampoco el art. 53.2 C.E. ha de entenderse quebrantado por el art. 468 c) L.P.M.; la subsidiariedad del amparo constitucional no padece desde el momento en que, correctamente interpretado, el art. 468 c) L.P.M. no impide recurrir en la vía preferente y sumaria del art. 518 L.P.M., que se convierte así en vía previa al amparo constitucional contra las indicadas resoluciones de separación del servicio. Por último, las resoluciones a que se refiere el art. 468 c) L.P.M. pueden ser controladas por la jurisdicción castrense, como jurisdicción de control en lo contencioso-disciplinario, por la vía del art. 518 L.P.M., con lo que se respeta el art. 106.1 C.E. dentro del ámbito propio de esta cuestión, que es el del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario.

Aun cuando, en su criterio, no debe examinarse en este proceso el problema del art. 468 c) L.P.M. como precepto que declara a cierta categoría de sanciones disciplinarias insusceptibles de recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, el Abogado del Estado realiza también alguna consideración sobre el particular para el caso de que el Tribunal decida pronunciarse sobre esa concreta cuestión. Se alega, así, que, centrados en la perspectiva del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, el art. 468 c) L.P.M. no viola el art. 53.2 C.E., precepto que no impone ningún mandato de que el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, o el contencioso-administrativo ordinario, deban ser necesariamente configurados como vía previa al amparo constitucional. Del art. 53.2 C.E. sólo cabe inferir que el legislador ha de regular necesariamente un procedimiento preferente y sumario para tutelar los derechos fundamentales ante los Tribunales ordinarios que esté abierto a «cualquier ciudadano». A este procedimiento de tutela ante los Tribunales ordinarios el art. 53.2 C.E. adiciona eventualmente [«en su caso», es decir, «en los casos y forma que la ley establezca» según la expresión del art. 161.1 b) C.E.] el amparo constitucional. Pues bien, es ostensible que, en lo contencioso-disciplinario militar, el legislador sí ha regulado el procedimiento preferente y sumario de tutela de los derechos fundamentales: Título V de la parte primera del libro IV L.P.M., art. 518 de este cuerpo legal, y, según hemos razonado, el art. 468 c) L.P.M. no se aplica a este procedimiento preferente y sumario. Por su parte, los arts. 24.1 y 106.1 C.E. sólo podrían entenderse violados por el art. 468 c) L.P.M., en cuanto obstáculo al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, en la medida en que se presuponga que el art. 24.1 C.E., en relación con el art. 106.1 C.E., concede a los militares (entendiendo por tales aquellos a los que se aplican las leyes disciplinarias de las Fuerzas Armadas de 1985 y de la Guardia Civil de 1991) el derecho a interponer recurso contencio-

so-disciplinario militar ordinario contra las resoluciones de separación del servicio basadas en una previa Sentencia penal de aquellas a que se refiere el art. 468 c) L.P.M. Aceptando esta premisa, el art. 24.1 C.E. (en relación con el art. 106.1 C.E.) no quedaría satisfecho si los militares únicamente pudieran combatir las resoluciones a que se refiere el art. 468 c) L.P.M. por vía de procedimiento contencioso-disciplinario preferente y sumario. Dicho de otra manera: El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de que son titulares los militares no se satisfaría con la protección jurisdiccional de sus derechos fundamentales en los casos a que se refieren los apartados b) y c) del art. 467 L.P.M., sino que ese derecho incluiría el acceso al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario también para las resoluciones de separación del servicio a que se refiere el art. 468 c) L.P.M. o las sanciones por falta leve del apartado b) del propio art. 468.

Sin embargo, esta construcción hipotética no es, para el Abogado del Estado, aceptable. Es manifiesto, en su opinión, que la exclusión del recurso ordinario en las hipótesis de los apartados b) y c) del art. 468 L.P.M. responde claramente a la preservación de la disciplina, que no florecerá precisamente si cabe litigar durante varios años acerca de la legalidad de sanciones por faltas leves (que la disciplina exige que se corrijan rápida y sumariamente y por mandos que no tienen por qué ser expertos juristas), o acerca de la sanción subsecuente a una Sentencia que impone penas considerables. En diversas ocasiones, este Tribunal ha declarado que la preservación de la disciplina (bien constitucional cuya base se encuentra en la posición atribuida por el art. 8.1 C.E. a las Fuerzas Armadas) justifica restricciones específicas de la tutela judicial efectiva de los militares, y así resulta de las SSTC 97/1985, FJ 4, y 180/1985, FJ 2. Esta misma base constitucional tienen los apartados b) y c) del art. 468 L.P.M., en cuanto referido al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario.

Ocurre, además, que, por lo que se refiere al régimen disciplinario de la Guardia Civil, actualmente no rige en absoluto el art. 468 c) L.P.M., ni siquiera para el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario. Las resoluciones sancionadoras a que se refiere el art. 468 c) L.P.M. sólo pueden originarse, tratándose de guardias civiles, en la comisión de la falta muy grave prevista en el art. 9.10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio. Ahora bien, el art. 65.2 de la Ley Orgánica 11/1991 admite expresamente el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario contra todas las sanciones por falta muy grave; también, pues, la del art. 9.10 de la Ley Orgánica 11/1991 cuando se castigue con la separación del servicio tras expediente gubernativo (art. 53.4 de la Ley Orgánica 11/1991). Luego, en lo que se refiere al régimen disciplinario de la Guardia Civil, no rige el art. 468 c) L.P.M., en cuanto aplicable al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario. No es imposible así que el otorgamiento del amparo al guardia civil que promovió el recurso núm. 1.772/91 le permita beneficiarse de la retroactividad *in mitius* de la Ley Orgánica 11/1991 (Disposición transitoria, apdo. 3), pues la falta muy grave del art. 9.10 de la Ley Orgánica 11/1991 no se castiga con la separación del servicio como sanción única. En efecto, falta en la Ley Orgánica 11/1991 un precepto equivalente al primer inciso del art. 74 de la Ley disciplinaria de las Fuerzas Armadas de 1985.

En atención a lo expuesto, concluye el Abogado del Estado que no procede examinar el punto de la compatibilidad del art. 468 c) L.P.M., en cuanto aplicable al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, con los arts. 24.1 y 106.1 C.E., ya que este problema sólo

podría plantearse abstractamente y en desconexión total y absoluta con el proceso *a quo*. El art. 468 c) L.P.M. sólo es aplicable cuando se sanciona a miembros de las Fuerzas Armadas en sentido estricto, y no a guardias civiles, y aquéllos acuden al recurso contencioso-disciplinario militar ordinario. Es decir, cuando se dan circunstancias que no se daban en el amparo *a quo*, interpuesto por un guardia civil al que, en aplicación del art. 468 c) L.P.M., se había denegado acceso al procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

7. Por providencia de 1 de febrero de 2000, se señaló el siguiente día 3 de febrero para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de inconstitucionalidad objeto de este proceso se plantea en relación con el art. 468 c) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, por su posible contradicción con los arts. 24.1, 53.2 y 106.1 de la Constitución.

El precepto cuestionado dispone que «no se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de la resolución de separación del servicio como consecuencia de Sentencia firme por delito de rebelión, cuando se imponga pena de privación de libertad que exceda de seis años por cualquier delito o pena de inhabilitación absoluta como principal o accesoria». Dicho artículo se contiene en el capítulo I («De los actos impugnables») del título III («Del objeto del recurso contencioso-disciplinario militar») de la parte primera («Del recurso contencioso-disciplinario militar») del libro IV («De los procedimientos judiciales militares no penales») de la referida Ley Orgánica. Este Pleno, en su STC 18/1994, de 20 de enero, concluyó que la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva verificada en el proceso judicial que dio lugar a esa Sentencia derivaba «de lo prescrito en el art. 468 c) de la Ley Procesal Militar, precepto que, por excluir cualquier recurso, no se compadece con lo dispuesto en los arts. 24.1, 106.1 y 53.2 C.E.» (FJ 7), razón por la cual, en atención a lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC, decidió incoar este procedimiento.

Mientras el Fiscal General del Estado ha sostenido en su escrito de alegaciones que el precepto cuestionado es contrario a los tres preceptos constitucionales señalados en la STC 18/1994, el Abogado del Estado entiende que no es de apreciar contradicción alguna y propone, además, una delimitación del objeto de este procedimiento sobre la que necesariamente debemos pronunciarnos con carácter previo al examen de fondo de la duda de constitucionalidad objeto de la cuestión.

2. En efecto, el Abogado del Estado ha sostenido en su escrito de alegaciones que la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad como procedimiento de control concreto impone que el presente procedimiento se ciña, estrictamente, al examen de la constitucionalidad del art. 468 c) de la Ley Procesal Militar desde la sola perspectiva del acceso al recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, esto es, al concreto recurso cuya inadmisión por los Tribunales ordinarios dio lugar al pronunciamiento estimatorio de la STC 18/1994 y al consiguiente planteamiento de esta cuestión interna de inconstitucionalidad. De aceptarse este planteamiento, nuestro examen debería limitarse, en suma, a comprobar la conformidad con la Constitución del precepto cuestionado en tanto en cuanto con él se impide el acceso al recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, y no en tanto que obstativo del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario.

La delimitación del objeto de este procedimiento sugerida por el Abogado del Estado no puede admitirse. De un lado, y con alcance general, porque la vinculación al proceso previo no es exactamente la misma en el caso de la cuestión *ex art.* 55.2 LOTC que en el de la promovida por un Juez o Tribunal ordinarios, siquiera sea sólo porque en el primer caso —nunca en el segundo— el pronunciamiento del Pleno sobre la constitucionalidad del precepto cuestionado es siempre posterior a la resolución del proceso previo, de manera que nunca queda éste pendiente, para su conclusión definitiva, de lo que se decida en relación con la constitucionalidad del precepto cuestionado; además, y como prueba de la especificidad característica de la denominada cuestión interna de inconstitucionalidad, está el hecho de que no es preciso plantearla tantas veces cuantas en vía de amparo sea de aplicación una norma supuestamente inconstitucional, pues las Sentencias estimatorias de las correspondientes demandas de amparo no elevan la cuestión al Pleno si el precepto aplicado ha sido ya cuestionado con ocasión de la estimación de un recurso de amparo anterior (así, por ejemplo, STC 46/1997, de 11 de marzo).

De otro lado, y ya por relación al supuesto que aquí hemos de resolver, no es del todo exacto que en el proceso que dio lugar a la STC 18/1994, de 20 de enero, la cuestión debatida se haya ceñido a la posible inconstitucionalidad de una decisión de inadmisión de un recurso preferente y sumario. Antes al contrario, en el primero de los fundamentos jurídicos de esa Sentencia se dejó sentado el carácter mixto del recurso de amparo entonces planteado, interpuesto tanto contra una Sentencia del Tribunal Supremo que inadmitía un recurso preferente y sumario, como contra una resolución del Ministerio de Defensa de la que se desprendía «que contra las sanciones administrativas como la ahora recurrida no cabe recurso alguno en vía jurisdiccional, es decir, ni el procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario ni el preferente y sumario» (STC 18/1994, FJ 3). Los restantes fundamentos jurídicos examinaron, en consecuencia, las resoluciones —judicial y administrativa— impugnadas en tanto que supuestamente lesivas del derecho de acceso a la jurisdicción en general, y no sólo a través del específico recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario. Así lo corrobora el hecho de que se tuviera por vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), por más que la presente cuestión de inconstitucionalidad se planteara «no sólo desde la perspectiva de (ese derecho), sino también en relación con el carácter subsidiario de este recurso (art. 53.2 C.E.) y desde la perspectiva del control de la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de la misma a los fines que la justifican (art. 106.1 C.E.)» (STC 18/1994, FJ 7 *in fine*).

El Pleno estimó entonces, en definitiva, que el art. 468 c) de la Ley Procesal Militar había sido interpretado por la Administración y por los Tribunales ordinarios como impeditivo del acceso a la jurisdicción, tanto a través del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario como por vía del recurso preferente y sumario. Con ello se lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva del entonces demandante de amparo, y el Pleno, al entender que esa interpretación de la norma procesal aplicada era la única legalmente posible, hubo de plantear la presente cuestión *ex art.* 55.2 LOTC.

3. El art. 468 c) de la Ley Procesal Militar es tajante al disponer que «no se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de: c) La resolución de separación del servicio como consecuencia de Sentencia firme por delito de rebelión, cuando se imponga pena de

privación de libertad que exceda de seis años por cualquier delito o pena de inhabilitación absoluta como principal o accesoria». Este precepto constituye, así, una excepción a lo dispuesto en el art. 453 de la misma Ley Procesal, que erige al contencioso-disciplinario militar en «el único cauce para obtener la tutela judicial efectiva en materia disciplinaria militar» y que lo declara aplicable «a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias que señala el art. 61 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario Militar de las Fuerzas Armadas». Es, asimismo, una excepción a la previsión contenida en el propio art. 453 en relación con la posibilidad de que pueda interponerse el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario regulado en el art. 518 de la misma Ley «contra las sanciones disciplinarias que afecten al ejercicio de derechos fundamentales señalados en el art. 53.2 de la Constitución». La exclusión de este recurso preferente y sumario es evidente a la luz de la propia dicción del art. 468 y de la circunstancia de que, a diferencia de lo que sucede en el apartado b) del art. 468 —que expresamente permite la interposición del recurso preferente y sumario contra «los actos que resuelvan recursos por falta leve»—, no se haga en este apartado c) salvedad alguna. Más allá de un simple defecto de técnica legislativa, la omisión de esa salvedad en el art. 468 c) es expresión de la voluntad del legislador de impedir toda revisión jurisdiccional, y por cualquier concepto, de los actos de la Administración militar que ahí se relacionan.

Lo anterior pone de manifiesto que no puede darse la razón al Abogado del Estado cuando defiende que el precepto cuestionado puede ser objeto de una interpretación constitucionalmente adecuada. Su esfuerzo interpretativo no puede, en efecto, desvirtuar el hecho de que, a tenor de la literalidad del precepto cuestionado, no caben ni el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario ni el recurso preferente y sumario del art. 518 L.P.M., de manera que una interpretación como la auspiciada por el Abogado del Estado desembocaría claramente en la clara alteración del sentido meridiano del enunciado normativo. Así las cosas, y rechazada tal alternativa interpretativa, hemos de examinar ahora si con esas exclusiones se han infringido los arts. 24.1, 53.2 y 106.1 de la Constitución.

4. La lesión del derecho a la tutela judicial efectiva y, por conexión, del principio de control judicial de la actividad administrativa, es manifiesta. Como señalamos en la STC 18/1994, la quiebra que para el régimen general de recursos «supone lo dispuesto en el art. 468 c) de la Ley Procesal Militar obliga a indagar si el distinto criterio aplicado a los actos recogidos en el indicado precepto obedece a razones que, objetiva y razonablemente, sean atendibles en el plano constitucional» [FJ 4 B)]. Pues bien, la denegación del acceso a la vía judicial contra los actos relacionados en el apartado c) supone excluir radicalmente del control jurisdiccional una serie de sanciones que, como las ahí contempladas, no son una simple consecuencia automática ni obligada de la condena penal, sino que resultan de disposiciones sancionadoras contenidas en la Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (capítulos II y III del título III de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre), cuyo art. 17 permite imponer la sanción de separación del servicio como consecuencia de determinadas condenas y para el caso de que la propia condena penal no implique de manera automática la pérdida de la condición de militar. Al igual resulta de la Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio), que contempla la separación

del servicio como sanción que puede imponer el Ministro de Defensa por la comisión de faltas muy graves (arts. 10.3, 17 y 20). Se hace así posible, en definitiva, con aquella exclusión, que sanciones autónomas y distintas de las impuestas en una resolución judicial resulten inmunes a todo control por parte de Jueces y Tribunales, pues por más que hayan sido objeto de fiscalización las Sentencias condenatorias de las que aquellas sanciones traen causa, éstas —dado su carácter no automático ni obligado— se impondrían tras la incoación de un expediente administrativo cuya resolución podría ser objeto de recursos en vía gubernativa, pero nunca en la judicial.

Esta exclusión del control judicial, por cualquier vía, contra actos administrativos a cuyo través se impone una sanción añadida a la impuesta en una resolución judicial firme es claramente contraria al art. 24.1 de la Constitución. Como ya recordamos en la propia STC 18/1994, la jurisprudencia constitucional es en este punto clara y terminante; ya en uno de nuestros primeros pronunciamientos señalamos que las faltas militares graves forman parte del régimen disciplinario y que «para que la acción disciplinaria se mantenga dentro del marco constitucional es necesaria la existencia de un sistema de tutela judicial que posibilite la revisión por órganos jurisdiccionales de las resoluciones adoptadas, a través de un procedimiento que permita ejercer el derecho de defensa» (STC 21/1981, de 15 de junio, FJ 15). Ciertamente, y como alega el Abogado del Estado, es de tener en consideración la especial relación de sujeción en la que se encuentran los militares; sin embargo, «la extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio basadas en la relación de sujeción especial en que se encuentran ciertas categorías de personas sólo sean admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial. Y en este sentido es de señalar que el cometido que la acción disciplinaria militar ha de cumplir y que puede justificar alguna limitación de las garantías procesales no queda desvirtuado con el posterior ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales reconocido en el art. 24.1 de la Constitución» (STC 21/1981, FJ 15).

5. Afirmada la vulneración del art. 24.1 C.E. por el art. 468 c) de la Ley Orgánica 2/1989, y abstracción hecha de las especialidades de la relación de sujeción especial que vincula a los militares con la Administración militar, y que, por lo dicho, no pueden extenderse al extremo de privarles del derecho a la tutela judicial efectiva que, en tanto que ciudadanos, también la Constitución les reconoce, hemos de apreciar, también, la infracción del art. 106.1 de la Constitución. A tal efecto, hemos de reiterar nuestra doctrina más temprana, en el sentido de que han de considerarse derogadas por la Constitución e incompatibles con ella todas las normas previas que impidan la revisión judicial de los actos administrativos y cuantas con posterioridad a su entrada en vigor hagan imposible la defensa en juicio de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a la Administración pública y reduzcan a la inoperancia o, cuando menos, limiten de algún modo o por relación a determinados sectores de la Administración —en este caso, el militar— el mandato establecido en el art. 106.1 de la Constitución, que remite a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria, en todos los ámbitos, y de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (en este sentido, SSTC 22/1982, de 12 de mayo, y

80/1983, de 10 de octubre). El precepto cuestionado hace imposible, en efecto, que los Jueces y Tribunales ordinarios puedan controlar la legalidad de una sanción administrativa tan grave como la separación del servicio, impuesta, ciertamente y según se ha dicho, como consecuencia de determinadas condenas judiciales, pero como sanción añadida a las propias de la condena penal y, por tanto, irreconducible de manera directa a la propia actuación judicial. Esa sanción administrativa añadida a la condena penal se encuentra, desde luego, prevista en la ley, pero el debido ajuste, en cada caso, de la actuación administrativa a las previsiones de la legalidad resulta imposible de verificar, toda vez que el precepto aquí examinado ciega por completo y de raíz el acceso del sancionado a la vía judicial.

Contrapunto de la lesión del derecho individual a la tutela judicial efectiva que con ello se produce, y a la que ya hemos hecho referencia, es la vulneración objetiva de un principio tan consustancial al Estado de Derecho como es el del sometimiento de la actuación de todos los poderes públicos al conjunto del Ordenamiento y la verificación de esa sujeción, en última instancia, por los órganos del Poder Judicial. Principio de fiscalización plena —sin inmunidad de poder— de la actuación administrativa (SSTC 66/1984, de 6 de junio; 238/1992, de 17 de diciembre; 148/1993, de 29 de abril; 78/1996, de 20 de mayo, y 235/1998, de 14 de diciembre) que, para el caso de la Administración Pública, ha encontrado formulación expresa y específica en el art. 106.1 de la Constitución. Así lo señalábamos en la propia STC 18/1994 (FJ 5), al recordar que «la STC 197/1988 concluía que la tutela judicial efectiva prohíbe al legislador que, con normas excluyentes de la vía judicial, impida el acceso al proceso, prohibición esta última que se refuerza por lo prevenido en el art. 106.1 C.E. cuando se trata de impetrar justicia frente a la actuación de las Administraciones Públicas».

6. Por último, y en íntima conexión con la ya examinada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el precepto cuestionado supone también una clara contravención de lo dispuesto en el art. 53.2 de la Constitución.

El precepto aquí cuestionado, al hacer imposible el acceso a la jurisdicción ordinaria —en la que, a los efectos que aquí consideramos, se integran los Tribunales militares (STC 113/1995, de 6 de julio)— convierte al recurso de amparo constitucional en la única vía de control jurisdiccional de las resoluciones de la Administración militar, siendo así que, conforme a lo dispuesto en el art. 53.2 de la Constitución, esa vía de control extraordinario en sede constitucional no puede suplir la inexistencia de una vía de protección común y general, de carácter plenario, ante los Jueces y Tribunales ordinarios. El art. 24.1 de la Constitución asegura a cualquier ciudadano la posibilidad de recabar, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, la tutela de los Jueces y Tribunales ordinarios, garantía de la que no pueden verse privados, en razón de su especial sujeción a la Administración, los militares, pues reiteramos una vez más que el cometido que la acción disciplinaria militar ha de cumplir, y que puede justificar alguna limitación de las garantías procesales, no queda desvirtuado con el posterior ejercicio del derecho a la tutela judicial que a todas las personas reconoce el art. 24.1 de la Constitución (así, SSTC 113/1995 y 235/1998, y 14/1999, de 22 de febrero).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 468 c) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

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

Dada en Madrid a tres de febrero de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

4213 *Pleno. STC 32/2000, de 3 de febrero de 2000. Cuestiones de inconstitucionalidad 1989/94 y 2955/98 (acumuladas). Planteadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y de Castilla-La Mancha, respecto del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Supuesta vulneración del derecho a la igualdad y de los límites a la ley de presupuestos: complemento de destino de los funcionarios de carrera que hayan desempeñado altos cargos. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (registrada con el núm. 1989/94) y por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (registrada con el núm. 2955/98) sobre la posible inconstitucionalidad del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Han comparecido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 7 de junio de 1994 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de mayo de ese mismo año por el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17