**STC 125/1983, de 26 de diciembre de 1983**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 379/1981, promovido por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don Isidro Saiz Jarabo, contra la Resolución del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1977 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1981, y en el que ha comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 7 de noviembre de 1981 tiene entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito presentado por don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Isidro Saiz Jarabo, interponiendo recurso de amparo contra la resolución del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1977, por la que se impuso a su representado una sanción de plano consistente en multa de 5.000.000 de pesetas y cierre de la cantera de que es titular, así como contra la presunta desestimación del correspondiente recurso de reposición y contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1981, que anula en parte la resolución del Consejo de Ministros, reduciendo la multa a 2.000.000 de pesetas. Estima el recurrente que dichas resoluciones infringen el art. 24.1 de la Constitución y solicita se declaren nulas tanto las actuaciones administrativas como la resolución judicial.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo, según se deducen del escrito presentado, así como de la documentación remitida por la Presidencia del Gobierno y Tribunal Supremo, son los siguientes:

a) En la noche del 14 al 15 de diciembre de 1977 son sustraídos de una caseta sita en la cantera explotada por el señor Saiz Jarabo ciento diez cartuchos de dinamita, mecha y detonadores, que son recuperados por la Guardia Civil dos días más tarde, a excepción de uno de los cartuchos.

b) El Consejo de Ministros, en su reunión de 16 de diciembre, acuerda imponer al señor Saiz Jarabo una multa de 5.000.000 de pesetas y el cierre por treinta días de la cantera con posibilidad de prórroga gubernativa, por considerar que la falta de suficientes medidas de seguridad en la caseta donde se hallaban depositados los explosivos constituye un acto contrario al orden público comprendido en el apartado i) del art. 2 de la vigente Ley de Orden Público.

c) Contra dicho Acuerdo del Consejo de Ministro, el señor Saiz Jarabo recurre en reposición, con fecha 31 de enero de 1977 -debe decir 1978-, solicitando el levantamiento del cierre de la cantera y la anulación de la sanción económica o, alternativamente, la reducción de ésta a una cifra acorde con la, a su juicio, mínima gravedad de los hechos, dado que la Guardia Civil había recuperado ciento nueve de los ciento diez cartuchos sustraídos y la totalidad de la mecha y detonadores. Aun cuando este recurso se resuelve negativamente por silencio administrativo, en la documentación enviada por la Presidencia del Gobierno consta el informe negativo de la Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

d) El 30 de enero de 1979 el recurrente interpone recurso contencioso-administrativo, que es formalizado el 21 de abril de 1980, y la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dicta Sentencia el 23 de septiembre de dicho año, en la que considera la conducta del señor Saiz Jarabo como constitutiva de una «infracción administrativa prevista en el art. 2, apartado b) en relación con el i) de la Ley de 30 de julio de 1959, siendo así ajustada al mencionado precepto la calificación fundante del Acuerdo sancionador adoptado por el Consejo de Ministros». No obstante lo anterior, la Sala reduce la sanción económica de 5.000.000 a 2.000.000 de pesetas y anula el extremo del acuerdo sancionador en el que se establecía la posibilidad de prórroga gubernativa del cierre por treinta días de la cantera.

3. El recurrente basa su demanda de amparo en la doctrina contenida en la Sentencia de este Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981, según la cual los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de aplicarse a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración por razones de orden público puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno y por lo tanto sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión.

El recurrente reconoce que la resolución administrativa por la que se sanciona a su representado es anterior a la entrada en vigor de la Constitución y que la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional se refiere a situaciones posteriores a ella, pero, a su juicio, la decisión de este Tribunal en el presente recurso de amparo debe ser la misma, declarar la nulidad de la sanción impuesta, ya que, si bien el acto que lesiona derechos fundamentales nace antes de promulgarse la Constitución, no se agota la vía judicial sino con la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1981, y en este supuesto son de aplicación los principios constitucionales tanto respecto del acto administrativo como de la Sentencia del Tribunal Supremo. Respecto del primero, porque, como reiteradamente ha afirmado este Tribunal Constitucional, dichos principios han de extenderse a situaciones anteriores a la Constitución en materia de derechos fundamentales y libertades públicas «siempre que dichas situaciones no hayan agotado sus efectos con anterioridad a la promulgación de la misma»; y respecto de la segunda, porque la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada cuando la Constitución está en vigor, debió anular el acto administrativo por el que se sancionó de plano a su representado, teniendo en cuenta que este Tribunal Constitucional, a través de la interpretación del art. 24, ha extendido las garantías procesales a la actividad sancionadora de la Administración.

4. Con fecha 23 de diciembre de 1981 la Sección Primera de la Sala Primera de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo y, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir al Ministro de la Presidencia y al Tribunal Supremo para que remitan las actuaciones, o testimonio de ellas, correspondientes, respectivamente, al recurso de reposición contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1977 y al recurso contencioso-administrativo núm. 407.994. Asimismo acuerda, conforme a lo solicitado por la parte actora, formar la correspondiente pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión de la ejecución del acto recurrido, trámite que concluye con el Auto de 3 de marzo de 1982 por el que se deniega la suspensión solicitada.

5. Una vez recibidas las actuaciones, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, se da vista de las mismas al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al recurrente por un plazo común de veinte días para que dentro del mismo puedan presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

6. A juicio del Abogado del Estado no cabe hablar en sentido estricto de un recurso de amparo contra la resolución administrativa, pues, como el mismo demandante reconoce, la violación del principio constitucional de defensa del inculpado no puede proceder del acto administrativo sancionado, por cuanto dicho principio no era constitucional en el momento de dictarse la mencionada resolución.

La violación del derecho constitucional habría de imputarse, en todo caso, a la sentencia del Tribunal Supremo que al mantener la sanción ha dejado de aplicar, a juicio del recurrente, la doctrina sentada por este Tribunal Constitucional en su Sentencia de 8 de junio de 1981. A juicio del Abogado del Estado, sin embargo, no cabe imputar al órgano juzgador la violación del derecho fundamental por haber declarado que la resolución administrativa que impuso la sanción está ajustada a Derecho, pues ello supone hacer coincidir la violación con el objeto del proceso; el Tribunal sentenciador debía atenerse a la legalidad vigente en el momento en que el Auto se dictó y si hubiera anulado el Auto por su disconformidad con la Constitución, cuya entrada en vigor se produjo con mucha posterioridad al mismo, habría quebrantado su propio orden de competencias, cuyo respeto le es impuesto constitucionalmente (art. 117.3).

Por otra parte -añade el Abogado del Estado-, aunque la audiencia del interesado sea un principio sustantivo del procedimiento, no es un fin, sino un medio de garantizar la participación del interesado en aquél, y su valoración no puede hacerse aislando el trámite del conjunto de lo actuado, pues siempre habrá de hacerse teniendo en cuenta si por su falta se causó un perjuicio desproporcionado. Y en el presente caso el interesado nunca ha negado los hechos y ha podido probar sin límites en el recurso contencioso-administrativo, por lo que una reposición del expediente al momento sancionador no reportaría ningún elemento sustancialmente nuevo a las actuaciones.

Partiendo de estas consideraciones, el Abogado del Estado concluye que la omisión de la audiencia al sancionador aparecería más como un defecto de forma que como un ataque a un derecho fundamental y no habría tampoco lugar, por tanto, a un recurso de amparo.

7. El Ministerio Fiscal inicia su escrito de alegaciones poniendo de manifiesto la posible existencia de una causa de inadmisibilidad del recurso: haberse presentado fuera de plazo, pues, habiendo sido notificada la Sentencia del Tribunal Supremo el 14 de octubre de 1981, han transcurrido veinticuatro días naturales desde dicha fecha hasta el 7 de noviembre en que el escrito de demanda de amparo tiene entrada en este Tribunal Constitucional.

No obstante, hace algunas consideraciones sobre el fundamento jurídico- constitucional de la pretensión de amparo. A su juicio, no es de aplicación al presente caso la doctrina sentada en la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981, pues los elementos constitutivos esenciales son diferentes en los siguientes aspectos:

a) Los hechos determinantes de la infracción administrativa ocurrieron con mucha anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución.

b) El «acto de reproche» administrativo no se relaciona con el ejercicio de derechos subjetivos del administrado sino con la realización, por parte de éste, de un comportamiento altamente peligroso y manifiestamente antijurídico que el propio interesado reconoce, si bien pretende cambiar su significación sancionadora alegando una imprevista emergencia (las copiosas lluvias, que impidieron tanto la instalación de la dinamita en los agujeros correspondientes como su retorno al depósito habitual), alegación que tuvo acogida parcial, pero importante, en el fallo judicial contencioso-administrativo, que aminoró la gravedad de las sanciones administrativas.

c) El procedimiento administrativo sancionador seguido era el vigente en la fecha en que los hechos se cometieron y las actuaciones tuvieron lugar.

d) En la resolución sancionadora del Consejo de Ministros se contienen dos cargos principales contra el ahora demandante: la falta de vigilancia y las nulas condiciones de seguridad del chamizo en el que se depositó la dinamita, permitiendo su sustracción. Pues bien, en las extensas alegaciones del recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa, de 30 de enero de 1978, no se hace referencia alguna a los dos referidos hechos de cargo, ni se alega la indefensión procesal que ahora se invoca, ni se propone la práctica de ninguna prueba. El suplico de dicho recurso sólo contiene peticiones referidas a la anulación (petición principal) o atenuación de la sanción económica y demás medidas sobre cierre de la cantera.

8. Por providencia de 14 de diciembre de 1983 se señala el día 21 de diciembre para deliberación y votación del presente recurso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones, plantea con carácter previo la posible inadmisión del recurso de amparo derivada del incumplimiento del plazo fijado en el art. 43.2 de la LOTC. Las fechas que figuran en el escrito de demanda ponen de manifiesto, sin embargo, que no concurre tal causa de inadmisión en el presente caso. En efecto, debe estimarse que el recurso se interpuso dentro del plazo de veinte días establecido en el mencionado precepto, si se tiene en cuenta que tales días han de considerarse hábiles, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal en varias resoluciones (Sentencias 14/1982, 50/1982 y 5/1983), y no naturales como, por el contrario, sostiene el Ministerio Fiscal.

Bien es verdad que haciendo el cómputo con días hábiles el recurso tuvo entrada en el Registro de este Tribunal Constitucional el día siguiente al vigésimo hábil, pero también lo es que, como acredita el correspondiente cajetín del Servicio de Correos, en el día vigésimo fue presentado el escrito de demanda en una estafeta de Madrid para su remisión a este Tribunal. A este respecto es de señalar que si bien el cauce normal de presentación de los escritos a él dirigidos es el directo, en el Registro del mismo, o el del Juzgado de Guardia de la capital donde tiene su sede, no cabe, de acuerdo, con el principio de interpretación más favorable al acceso jurisdiccional para la defensa de los derechos y libertades, al que este Tribunal se ha referido en varias ocasiones (Sentencias 20/1981, 23/1981, 14/1982 y 21/1982), excluir otros cauces, como el del Servicio de Correos, que permitan tener constancia de la fecha en que es presentado el escrito en cuestión. Solución ésta que no es incompatible con la remisión a la Ley de Enjuiciamiento Civil, establecida en el art. 80 de la LOTC, ya que entre las materias reguladas en aquella Ley a las que ésta se remite no figura expresamente la que es objeto de nuestra consideración.

2. Entrando ya en la cuestión de fondo planteada en el recurso de amparo que nos ocupa debemos, ante todo, poner de relieve que, si se tiene en cuenta tanto el contenido del «suplico» de la demanda como la misma fundamentación de ésta, cabe considerar como objeto del recurso no sólo la resolución del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1977, por la que se impuso al ahora demandante de amparo la sanción a que se ha hecho mención en los Antecedentes, sino también la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1981, que vino a resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicha resolución, y ello porque dicha Sentencia, en la medida en que estimó parcialmente el citado recurso, reduciendo la cuantía de la sanción pecuniaria impuesta y anulando la posibilidad de imponer prórrogas en el cierre de la cantera por encima del plazo inicial de treinta días, no sólo viene, a los efectos del presente recurso de amparo, a agotar la vía judicial procedente a que se refiere el art. 43.1, in fine, de la LOTC, sino que constituye un acto en cierto modo independiente y susceptible en sí mismo de impugnación ante este Tribunal Constitucional, bien que cumulativamente con el anterior acto administrativo, por la vía, en este caso, del art. 44 de la LOTC.

Es cierto que este Tribunal ha declarado en diversas ocasiones que cuando se impugna un acto de los incluidos en el art. 43 de la LOTC no es preciso impugnar también los actos posteriores de los órganos judiciales que lo hayan confirmado, pues, aunque es preceptivo provocar tales resoluciones para agotar la vía judicial procedente tal como prevé dicho precepto, el acto judicial confirmatorio no puede ser objeto de impugnación autónoma en la vía de amparo constitucional; pero constituye una excepción, también señalada por este Tribunal y que precisamente concurre en este caso, el que el acto judicial haya podido vulnerar de modo inmediato y directo alguno de los derechos o libertades susceptibles de amparo (Sentencias 6/1981, 7/1982, 67/1982, 21/1983 y 33/1983, así como los Autos recientes de 12 de enero y 16 de febrero de 1983 en asuntos 413/82 y 439/82).

3. La precisión anterior sobre el acto impugnado en el presente proceso de amparo nos permite ya abordar la cuestión relativa a la posible vulneración, por parte de la Resolución del Consejo de Ministros y de la Sentencia del Tribunal Supremo, del derecho consagrado en el art. 24 de la Constitución.

Por lo que al primero de los actos recurridos respecta, es preciso señalar, en primer término, que no es posible trasladar al presente recurso, como pretende el recurrente, la doctrina mantenida en la Sentencia 18/1981 de esta Sala, referida a la imposición de una sanción de plano en una fecha posterior a la entrada en vigor de la Constitución en relación con el ejercicio de un derecho fundamental y en la que, como expresamente se señala, no se entra a examinar los supuestos originados con anterioridad a la misma.

Dicha Sentencia cuestiona la posibilidad de que la Administración pueda imponer tal tipo de sanciones por razones de orden público y establece que, una vez aprobada la Constitución, la garantía de orden constitucional exige que la imposición de las mismas se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución, esto es, en el que el presunto inculpado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga.

En el caso que nos ocupa, si bien la Sentencia del Tribunal Supremo se dictó después de la entrada en vigor de la Constitución, la resolución administrativa impugnada se adoptó el 16 de diciembre de 1977 -de acuerdo con las normas de procedimiento que el Tribunal Supremo entendiera vigentes- y no pudo vulnerar las garantías contenidas en un precepto constitucional inserto en un texto inexistente cuando aquélla fue dictada.

Este Tribunal ha declarado ciertamente en varias resoluciones que el sistema de valores que consagra la Constitución informa todo el ordenamiento jurídico, lo que se traduce en la necesidad de valorar las normas anteriores a aquélla desde la propia norma fundamental, con la consecuencia de que la posible inconstitucionalidad sobrevenida de las normas incompatibles con ella produce efectos de significación retroactiva mucho más intensos que los derivados de la mera derogación, especialmente en materia de derechos fundamentales y libertades públicas.

Esta doctrina de carácter general, que el recurrente aduce en apoyo de su pretensión, habrá de ser concretada, como también ha puesto de manifiesto este Tribunal, caso por caso, teniendo en cuenta las peculiaridades que en cada uno de ellos concurran.

En el presente recurso, la vulneración alegada se concreta, a juicio del recurrente, en el hecho de que la resolución sancionadora se adoptara sin haber concedido trámite de audiencia al interesado, lo que ha producido su indefensión. Pero la Sentencia del Tribunal Supremo, posterior a la Constitución, no se limita a confirmar la sanción sino que modifica el contenido de la resolución administrativa; el órgano judicial, a través de un proceso contradictorio, revisa jurisdiccionalmente los hechos causantes de la misma, pondera los factores determinantes de la graduación de la cuantía de la multa y, consecuentemente, estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Consejo de Ministros, reduciendo la cuantía de la multa y anulando la posibilidad de prórrogas gubernativas del cierre de la cantera. La sanción, por tanto, que se impone en último término al recurrente ha sido fijada, con posterioridad a la Constitución, a través de un procedimiento con todas las garantías constitucionales, por lo que, contra la tesis sostenida por el recurrente, no cabe extender al acto primitivo el efecto retroactivo del art. 24 de la Constitución, dado que han quedado salvaguardados los principios y valores que se encuentran en la base del mencionado precepto constitucional.

Las consideraciones anteriores obligan a concluir que tampoco puede imputarse a la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1981 la pretendida vulneración del art. 24 de la Constitución.

### 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 recurso de amparo promovido por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don Isidro Saiz Jarabo.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.