

UNA SENTENCIA POLEMICA SOBRE LA VIA JUDICIAL PREVIA

(Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, de amparo. Partido Comunista de España Marxista-Leninista)

I

No puede decirse, en justicia, que el Tribunal Constitucional haya tenido fortuna con los primeros recursos de amparo que le ha tocado en suerte fallar. Se trata, desde luego, de *hard cases*, de casos difíciles (no tanto técnicamente, sino en su fondo), lo que no ha obstado para que haya podido salir de los mismos de forma relativamente airosa. De forma airosa, decimos, porque las sentencias han llegado, en definitiva, a fallos que, en cuanto al fondo, satisfacen cumplidamente el sentimiento de justicia. Y si utilizamos el adverbio «relativamente», ello se debe a que, en este supuesto al menos, el resultado feliz del fallo se ha conseguido por caminos técnicos no satisfactorios; a costa, podríamos decir, de forzar en no pequeña medida los preceptos legales aplicables y aun los propios cauces formales del recurso de amparo.

Los hechos que dan lugar al recurso son bastante simples. El Ministerio del Interior remitió en su día al Fiscal los Estatutos presentados en el Registro de Partidos Políticos por el Partido Comunista de España (Marxista-Leninista), por estimar que concurrían en ellos indicios racionales de delito. La demanda, interpuesta por el Ministerio Fiscal, fue desestimada por sentencia de 10 de mayo de 1979, dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 19 de Madrid, contra la que no se interpuso recurso alguno.

El día 24 del mismo mes y año, los promotores se dirigieron al Registro presentando copia de la sentencia recaída e instando la inscripción del partido; el Registro, con fecha 19 de junio, formuló determinados reparos formales a la documentación presentada, que fueron reiterados el 30 de julio, tras la presentación por los promotores de nuevos Estatutos el día 2 anterior. Ante la pasividad de éstos, el Registro acordó, en 13 de noviembre de 1979, la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones, en aplicación del artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

A instancia de los promotores, el Juzgado conminó al Registro a ejecutar el fallo e inscribir al partido, solicitando, alternativamente, se le comunicara la existencia, en su caso, de «causas ajenas a esta jurisdicción que lo impidan». Así lo hizo el encargado del Registro, notificando al Juzgado que las causas de no inscripción «son de naturaleza estrictamente administrativa y ajenas a esa jurisdicción». No consta en los hechos de esta sentencia el fin del incidente de ejecución. La comunicación del Registro al Juzgado es de 21 de enero de 1980, y el 31 de julio siguiente se interpuso, sin más trámites, el recurso de amparo resuelto por la sentencia que comentamos.

II

El contenido de los fundamentos jurídicos en que se basa la sentencia de amparo se dedica a glosar negativamente los tres puntos básicos en que se habían apoyado las alegaciones del Fiscal general del Estado y de la Abogacía del Estado, oponiéndose a la demanda.

De estos tres puntos, dos de ellos son de naturaleza sustantiva, y el tercero, de carácter procesal. Contrariamente a lo que puede pensarse, la cuestión formal posee una relevancia que no desmerece de la de los dos temas de fondo. Examinaremos estos últimos en primer término.

a) El primero de los argumentos sustantivos es expeditivamente rechazado por la sentencia, por falta notoria de consistencia. Se había puesto en duda por la representación del Estado que el derecho a constituir partidos políticos fuera susceptible de amparo constitucional, por cuanto tal derecho no se halla consagrado en la sección primera del capítulo 2.º de la Constitución (como exige el art. 53,2 de ésta), sino en el título preliminar de la misma (art. 6.º). La sentencia despeja positivamente esta duda recordando algo tan evidente como que los partidos son una forma particular de asociación, y que el derecho a crearlos dimana, por tanto, del artículo 22 del texto constitucional (con independencia de que, por su intrínseca importancia, el título preliminar les dedique una referencia específica), siendo procedente, por ello, el amparo. Una conclusión que a nosotros nos parece evidente, y que ya hemos defendido con anterioridad en otro lugar (*vid.* nuestro comentario al artículo 6.º en la obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980).

b) La segunda cuestión de fondo es considerablemente más vidriosa, y el criterio que nos ofrece la sentencia, un tanto discutible en los enfáticos términos en que se halla expresado. La representación del Estado se oponía al otorgamiento del amparo afirmando la inconstitucionalidad del partido, tanto de sus fines cuanto de los medios propugnados para alcanzarlos. El Tribunal rechaza este argumento

con un motivo de forma, afirmando que «este Tribunal Constitucional no tiene competencia directa para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político», competencia que corresponde en exclusiva a la autoridad judicial competente, tal como establecen el artículo 22,4 de la Constitución y el artículo 5.º de la Ley de Partidos Políticos.

Esta tesis dista mucho de poder ser aceptada sin serias correcciones. De acuerdo con el artículo 5.º de la Ley de Partidos Políticos, la disolución de éstos sólo puede declararse en el marco de un proceso penal (como consecuencia de una condena por delito de asociación ilícita, artículo 172 del Código) o mediante una acción civil, acreditando que la organización o actividades de un partido son «contrarias a los principios democráticos» (y aun esta acción civil suscita graves problemas de legitimación —¿quién lo está para pedir la disolución de un partido?—, que pueden llegar a esterilizar esta vía; una vía que nunca se ha utilizado, que sepamos). Ahora bien, suponiendo que la sentencia penal o civil pronuncie la disolución del partido, parece evidente que los miembros del mismo, una vez agotados los recursos precedentes contra la sentencia, tendrían abierta la vía del recurso de amparo para exigir la protección de su derecho, conforme al artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Con lo cual éste se vería forzado a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la organización o actividades del partido, contradiciendo la contundente tesis sentada en esta sentencia.

Así pues, la negativa del Tribunal a entrar en el examen de esta cuestión no nos parece afortunada (en cuanto tal decisión formal, independientemente de cuál hubiera sido el fallo de fondo). No creemos que pueda alegarse en defensa de esta actitud un pretendido respeto a la «continencia de la causa». Aunque ignoramos cuál fuese la concreta redacción de los diversos escritos procesales, el tema de la inconstitucionalidad del partido había sido formalmente suscitado (podría incluso haberlo hecho de oficio el Tribunal, conforme al artículo 84 de su Ley reguladora), y su no resolución deja en el aire un gran número de interrogantes. No sabemos si lo que ha determinado esta decisión es una aplicación implícita del principio de interdicción de la *reformatio in peius* o más bien —nos lo tememos— una configuración larvada del juicio de amparo como un proceso revisor (por cuanto el tema de la inconstitucionalidad no se había planteado anteriormente). Lo que nos preguntamos es hasta qué punto es correcto formalmente realizar un acotamiento cualitativo del objeto litigioso, y otorgar el amparo para el ejercicio de un derecho sin tener en cuenta más que la mayor o menor legalidad del actuar administrativo, y haciendo abstracción de la constitucionalidad concreta del derecho ejercitado. Creemos que el amparo no puede reducirse a una suerte de *proceso revisor de la constitucionalidad de actuaciones concretas de los poderes públicos*: es, más bien, un mecanismo de protección del ejercicio de derechos fundamentales, por lo que debe

tomarse en consideración la totalidad del supuesto de hecho, la corrección constitucional del derecho concretamente ejercitado, y no sólo la legalidad del actuar público que impide tal ejercicio.

En cualquier caso, el tema es complejo y difícil, lo que quizá justifica —o explica— la postura de la sentencia. Confiamos que merezca atención en futuros fallos, pues de su resolución depende la configuración misma del recurso de amparo.

III

No menores dudas suscita el tema formal, cual es el de la observancia de la vía judicial previa al amparo.

Como es sabido, y con arreglo al artículo 43,1 de la Ley, el recurso de amparo contra violaciones de derechos o libertades causados por actas de la Administración sólo queda expedito «una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el artículo 53,2 de la Constitución». Esta vía judicial, conforme a la disposición transitoria segunda, 2, de la misma Ley, «será la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada en la sección segunda de la Ley 62/1968, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales».

En el caso que resuelve la sentencia que comentamos, tal vía previa no ha existido, simplemente. Tras la sentencia penal de 10 de mayo de 1979, que desestimó la demanda de ilegalización del partido, se dio un cruce de documentos entre los promotores y el Registro de Partidos Políticos, que terminó con la decisión de archivo de las actuaciones por parte de este último, acordada el 13 de noviembre de 1979. El 31 de diciembre siguiente, el Juzgado conmina al Registro a inscribir el partido, recabando alternativamente se le informase de la eventual concurrencia de causas ajenas a la jurisdicción penal que lo impidieran; a lo que el Registro contesta el 21 de enero de 1980, comunicando al Juzgado que, efectivamente, se trataba de deficiencias de tipo formal, «de naturaleza estrictamente administrativa y ajenas a esa jurisdicción». No consta en los antecedentes de la sentencia que se produjeran otras actuaciones, interponiéndose directamente el recurso de amparo seis meses después, el 31 de julio de 1980. Vía judicial previa, en el estricto sentido de la Ley Orgánica del Tribunal, no ha existido, por tanto. Y es obligado decir que las argumentaciones en que se apoya la sentencia para considerarla innecesaria no son claras ni convincentes. Tales argumentaciones son, básicamente, dos.

a) Se afirma en la sentencia, en primer lugar (punto 3 de los fundamentos jurídicos), que la vía judicial previa es procedente cuando la actuación lesiva del derecho constituye «un acto autónomo», pero no cuando «supone el incumplimiento de una sentencia firme de los Tribunales», ya que, en este último caso, «la tesis contraria lleva al

absurdo de que la Administración, por una serie de negativas sucesivas, podría aplazar *sine die* el cumplimiento de las sentencias dictadas contra ella, exigiendo a cada negativa un recurso previo contra su decisión».

Aunque la nitidez del concepto de «acto autónomo» deje bastante que desear, la argumentación de la sentencia, *in abstracto*, es totalmente acertada. Lo que no está tan claro, ni mucho menos, es que el supuesto de autos sea de puro incumplimiento de sentencia firme y, correlativamente, de que no nos hallemos ante un acto autónomo. En el procedimiento de inscripción de partidos políticos, la jurisdicción ordinaria posee un ámbito de actuación *restringida a los aspectos penales*. No se pronuncia, ni tiene por qué pronunciarse, sobre los requisitos puramente administrativos de la inscripción, algunos de los cuales poseen un contenido sustantivo y se hallan en pleno vigor, conforme a la disposición final segunda de la Ley de Partidos Políticos (así, la capacidad para instar la inscripción y el contenido mínimo de los Estatutos, artículos 2.º, 1, y 3.º, 2, de la Ley 21/1978, de 14 de junio). Nos parece, por ello, que el requisito de cumplimiento de la vía judicial previa no puede entenderse en un sentido puramente formal (que haya habido un fallo judicial previo, cualquiera que sea su naturaleza y contenido), sino con un significado material: esto es, que la decisión concreta y por los motivos concretos contra los que se recurre en amparo hayan sido ya planteados y resueltos por el fallo de un órgano jurisdiccional. Y he aquí que, en el supuesto de autos, ningún juez ni tribunal se han pronunciado sobre la corrección de los reparos formales alegados por el Registro de Partidos Políticos.

Creemos que esta conclusión es evidente, y un ejemplo puede probarlo de manera definitiva. ¿Qué habría ocurrido si, en el supuesto de autos, el Ministerio no hubiera remitido al Fiscal los Estatutos del partido, limitándose sólo al trámite de objeciones formales? Parece claro que hubiera debido de exigirse la vía previa contencioso-administrativa. ¿Y qué diferencia hay entre la inexistencia total de intervención judicial previa y la existencia de una vía previa que no se pronuncia, ni puede pronunciarse, sobre los motivos concretos de la no inscripción? Más aún: ¿cómo puede afirmarse que existe incumplimiento de sentencia cuando el juez admite, en su requerimiento, que puedan existir razones ajenas a su propia competencia, y se allana tácitamente cuando tales razones le son comunicadas?

b) El segundo argumento, desarrollado en los puntos 4, 5 y 6 de los fundamentos jurídicos de la sentencia, es más contundente, aunque deja sin resolver algunos temas ciertamente capitales.

En efecto, parece fuera de toda discusión que el plazo de veinte días subsiguientes al depósito en el Registro del acta notarial y Estatutos es un plazo preclusivo, tanto para instar la actuación del Ministerio Fiscal cuanto para formular reparos de índole administrativa; también lo es que, en el supuesto de autos, dichos reparos se formu-

laron ya expirado el citado plazo de veinte días, incluso descontando el período transcurrido entre la acción del Ministerio Fiscal y la sentencia del Juzgado, por lo que la inscripción debió haberse efectuado de plano. Pero todo lo demás queda en un plano de total indefinición, y pensamos que bien hubiera merecido alguna declaración del Tribunal, aunque fuese a título de mero *obiter dictum*. ¿Posee eficacia suspensiva de la inscripción el requerimiento del Registro en orden a la subsanación de defectos formales? En caso afirmativo, ¿es computable o no en dicho plazo el concedido a los promotores para realizar la subsanación? ¿Qué ocurre si la subsanación no se efectúa, o es insuficiente? (pensemos en casos límite, como podría ser la no presentación de Estatutos, pura y simplemente, o el que los promotores no fueran de nacionalidad española.) ¿Subsistiría en este caso la obligación de inscribir? La Ley no da respuestas a estas cuestiones; respuestas que tampoco pueden esperar de la eventuales sentencias penales, por lo que hubiera sido deseable que el Tribunal proporcionase algún criterio al respecto, siendo, como son, temas básicos en orden al efectivo ejercicio de un derecho fundamental. Pero, en cualquier caso, la presunta automaticidad de la inscripción no avala en modo alguno la omisión de la vía judicial previa.

* * *

En resumen, la sentencia resulta técnicamente insatisfactoria, quizá por exceso de concisión en algunos puntos cruciales. La contundencia, exenta de matices, de muchas de sus afirmaciones conduce al establecimiento de criterios jurisprudenciales que puedan resultar, a la larga, perturbadores para el buen funcionamiento de la jurisdicción constitucional.

Es claro, por otra parte, que esta insatisfacción no se refiere al fallo de la sentencia, sino a su *iter* argumental. En cuanto al fondo, la decisión es ejemplarmente valiente, al entrar por derecho a otorgar un amparo que en cualquier caso había que conferir; y ello, máxime cuando la actuación de la Administración parecía perseguir en este caso fines predominantemente dilatorios, dada la especial idiosincrasia del partido y la personalidad e historia de los promotores. Pero parece, también, que la agilidad y rapidez de las decisiones judiciales es un valor esencial cuya conservación no debe lograrse a costa de forzar los cauces procesales propios del recurso, de cuya definición debe ser muy cuidadoso el Tribunal en estos sus primeros pasos, pues el culto de latría a las formas procesales es tan negativo, a la larga, como su trivialización a ultranza. Creemos, por ello, que el Tribunal no debió pasar por la omisión de la vía judicial previa (y de cuanto ella lleva aparejada: ¿qué ocurre con la observancia del plazo para recurrir en amparo previsto en el artículo 43.2 de la Ley?), que es mucho más que un puro filtro en orden a la reducción cuantitativa de la labor del Tribunal Constitucional: es, en primer lugar, una instancia de maduración de los temas, que debe impedir que lleguen tan

UNA SENTENCIA POLEMICA SOBRE LA VIA JUDICIAL PREVIA

crudos como el presente al recurso de amparo; y es, también, una llamada a la colaboración de la jurisdicción contenciosa en la común tarea de proteger el ejercicio de las libertades públicas, de la que puede llegar a desentenderse si el Tribunal Constitucional la cortocircuita, aunque sea en aras de una mayor rapidez.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR

