

**MARGINAL:** RTC 2000\135 AUTO

**RESOLUCION:** AUTO de 8-6-2000, núm. 135/2000.

Recurso de Amparo núm. 3716/1999.

**JURISDICCION:** TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sala Segunda, Sección 4ª

**RESUMEN:** Recurso de amparo contra Sentencia de 21 junio 1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), confirmatoria de sanción disciplinaria impuesta por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y contra esta última: la recurrente en amparo imputa a la resolución administrativa sancionadora y a la Sentencia quebrar su derecho a la libertad ideológica en relación con su derecho a la objeción de conciencia. Vulneración del derecho fundamental a la libertad ideológica: inexistencia: carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda: **inadmisión del amparo.**

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD IDEOLOGICA: Alcance:** no exime por sí solo a los ciudadanos por motivos de conciencia del cumplimiento de deberes legalmente establecidos.

**DIS-ESTUDIADAS:**

CONSTITUCION 27-12-1978. CONSTITUCION ESPAÑOLA. TEXTO (RCL 1978\2836)Art. 16

**VOCES:**

DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Alcance No exime por sí solo a los ciudadanos por motivos de conciencia del cumplimiento de deberes legalmente establecidos: doctrina constitucional[F. 2]

**TEXTO:**

## **I. ANTECEDENTES**

**1.** Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 8 de septiembre de 1999 doña Cielo A. G., asistida de Letrado y representada por Procurador, interpuso demanda de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 21 de junio de 1999 dictada en el recurso núm. 426/1997 por considerar que tanto esta resolución como la sanción administrativa a que se refería lesionaron los arts. 16, 24.1 y 24.2 de la CE (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875).

**2.** Los hechos que dieron lugar a la demanda eran los siguientes:

a) En abril del año 1997, la recurrente, funcionaria perteneciente al cuerpo de ATS de instituciones penitenciarias, resultó sancionada con una suspensión de funciones de dos años como consecuencia de haber desobedecido en octubre de 1995 una orden de su superior, director del centro penitenciario [conducta tipificada en el art. 7.1 a) del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero (RCL 1986\148)]. La orden incumplida consistía en suministrar la sustancia llamada metadona a los reclusos. La sanción, impuesta por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, fue impugnada ante la Audiencia

Nacional.

b) Dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso mediante la sentencia de 21 de junio de 1999 frente a la que se dirige la presente demanda de amparo.

**3.** La recurrente impugna tanto la resolución judicial como la sanción impuesta por considerar que una u otra vulneraron distintos derechos fundamentales. En primer lugar afirma que se lesionó su derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 de la CE) en relación con su derecho a la objeción de conciencia (art. 30 de la CE) porque la desobediencia que resultó sancionada estaba amparada por razones ideológicas o de conciencia (suministrar metadona a los reclusos como sustitutivo de las drogas de las que eran dependientes, resulta contrario a sus convicciones), y así se lo manifestó a sus superiores durante la tramitación del expediente disciplinario.

Se habría quebrantado asimismo su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la CE) por una serie de supuestas irregularidades ocurridas en la tramitación de dicho expediente sancionador y en la sustanciación del pleito ante la Audiencia Nacional. Las irregularidades son las siguientes. La Administración no le habría dado traslado de ciertos documentos que luego resultarían a su juicio decisivos; por su excesiva duración, el expediente habría caducado; se habría cambiado injustificadamente al instructor (y sin notificárselo); se le habría aplicado de manera retroactiva determinada normativa reglamentaria; no habría quedado acreditado el daño causado a los intereses públicos ni tampoco a los reclusos; la orden incumplida sería ilegal (además de por otros factores, porque el tratamiento con metadona estaría previsto sólo de manera excepcional, y en cambio la orden lo convertía en habitual y porque el centro penitenciario no tendría autorización para tales tratamientos con la citada sustancia); la sanción se cumplió de manera inmediata (esto es, sin esperar a su firmeza); y, por último, la sentencia habría incurrido en arbitrariedad y en incongruencia omisiva por no haberse pronunciado sobre algunas de estas irregularidades, en particular sobre la ilegalidad de la orden. Cada uno de estos supuestos vicios habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva.

Dos derechos fundamentales del art. 24.2 de la CE se afirman lesionados. En una alegación bastante confusa la señora A. G. sostiene que resultaron vulnerados, por un lado, el derecho a la presunción de inocencia, y, por otro, el derecho a la práctica de pruebas. Lo primero porque el pliego de cargos predeterminedaba taxativamente la sanción que luego se impondría y porque ésta no se basó en prueba alguna. Y lo segundo porque no se habrían tenido en cuenta las pruebas a su instancia practicadas, que a juicio de la demandante acreditaban que la orden incumplida era ilegal.

**4.** Por Providencia de 8 de marzo de 2000 la Sección acordó, de acuerdo con el art. 50.3 de la LOTC (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), conceder, a la demandante y al Ministerio Fiscal un plazo de 10 días para que formularan alegaciones respecto de la posible concurrencia del motivo de inadmisión previsto en el art. 50.1 c) de la LOTC (carencia manifiesta de contenido constitucional).

**5.** La recurrente, en sus alegaciones, detalló y amplió lo expuesto en el escrito inicial de demanda, reiterando las razones que a su juicio deberían conducir a la admisión y posterior estimación del recurso. Se hizo de nuevo hincapié en que la orden dada por la dirección del centro penitenciario de suministrar metadona era ilegal (por no ser el

centro penitenciario un establecimiento autorizado para atender a drogodependientes, por ser dicho suministro habitual en lugar de excepcional, contraviniendo de este modo una Circular administrativa, y, finalmente, por no estar tal actividad entre los cometidos que legalmente competen a los ATS de instituciones penitenciarias).

6. El Fiscal se mostró favorable a la inadmisión de la demanda por carecer de contenido constitucional. Las siete alegaciones en que a su juicio se desglosa la supuesta vulneración del art. 24.1 de la CE no tienen relevancia constitucional. El no haber tenido acceso a ciertos documentos durante la tramitación del expediente sancionador no lesionó dicho derecho fundamental porque no contenían hechos nuevos respecto de aquellos a que se refería el pliego de cargos y porque la sentencia impugnada justificó debidamente por qué ello no provocó una situación de indefensión material. En cuanto a la caducidad del procedimiento sancionador, la valoración que sobre ello (cuestión en todo caso de legalidad ordinaria) hizo la Sala no era arbitraria ni irrazonable, limitándose la recurrente a discrepar de la interpretación realizada en sede jurisdiccional. Tampoco apreció el Fiscal contenido constitucional en la supuesta aplicación retroactiva de dos normas del año 1996 a los hechos sancionados, acaecidos en 1995. Tratándose de normas no sancionadoras sino organizativas (pues la sanción no se impuso con arreglo a ellas sino de acuerdo con el Real Decreto 33/1986), la apreciación de su retroactividad o la determinación de su vigencia y aplicabilidad al caso concreto es una cuestión de legalidad ordinaria.

Afirma el Ministerio Público que la supuesta ilegalidad de la orden incumplida es igualmente un problema de legalidad ordinaria ajeno a la jurisdicción constitucional: lo que pretende la recurrente es que este Tribunal vuelva a pronunciarse, como ya hizo la Audiencia Nacional, sobre si la orden incumplida era o no ajustada a Derecho. Siendo la respuesta dada a ello del todo razonable (tal y como argumentó la Sala en el F. 6º de la Sentencia recurrida), la alegación carece de contenido. Por lo que hace a la inmediata ejecutividad de la sanción, supuestamente lesiva del art. 24.1 de la CE, constata el Fiscal que en ningún momento se solicitó la suspensión con arreglo al entonces vigente art. 122 de la LJCA/1956 (RCL 1956\1890 y NDL 18435), razón por la cual la ejecutividad de la resolución administrativa sancionadora fue sólo imputable a la propia recurrente. Tampoco se padeció indefensión como consecuencia de no haberse acreditado por medio de pruebas que el incumplimiento de la orden provocase daños irreparables. Ello debido a que este extremo no era el objeto del debate procesal, centrado en torno, no a la demostración de las consecuencias dañosas de la acción, sino en torno a la acción (desobediencia) en sí misma, conducta que la demandante de amparo en ningún momento ha negado.

Tampoco apreció el Fiscal incongruencia alguna en la Sentencia de la Audiencia Nacional, porque su F. 6º sí dio respuesta a la pretensión anulatoria contenida en el recurso contencioso-administrativo (relativa a la supuesta ilegalidad de la orden de la dirección del centro). Además, para considerar agotados los recursos de la vía judicial previa y cumplido el requisito del art. 44.1 a) de la LOTC, la recurrente debería haber acudido al incidente de nulidad de actuaciones del art. 240.3 de la LOPJ (RCL 1985\1578, 2635 y ApNDL 8375).

Para el Ministerio Público la sedicente vulneración del art. 24.2 de la CE tampoco existió. Según se ha dicho, es indiferente para lo que aquí interesa que la legalidad de la

orden quedase o no probada, dado que de lo que se trata es de si la conducta de la recurrente constituyó o no infracción administrativa de desobediencia. De modo que no tiene cabida, en opinión del Fiscal, la alegación en el sentido de no haberse probado los hechos y, por tanto, de haberse vulnerado el derecho de la recurrente a la presunción de inocencia.

Finalmente, el Ministerio Público descartó la vulneración del derecho a la libertad ideológica y a la objeción de conciencia. Se trata, a su juicio, de determinar si la imposición de la sanción vulneró estos derechos por haber la recurrente actuado en ejercicio legítimo de ambos a la hora de negarse a cumplir la orden de suministrar metadona. Con base en la jurisprudencia constitucional sostuvo el Fiscal que la invocación del art. 16 de la CE no es por sí misma suficiente para eximir a los ciudadanos del cumplimiento de deberes constitucional o legalmente establecidos: sólo cuando sea admitida la objeción de conciencia a un deber concreto podrá invocarse válidamente el derecho a la libertad ideológica como causa de exención al cumplimiento de un deber. Desde este planteamiento, no existiendo un derecho genérico a la objeción de conciencia sino que tal objeción se halla en principio limitada al art. 30 de la CE, y estando los funcionarios públicos en una relación llamada de sujeción especial (que les obliga a un deber de obediencia a sus superiores), la sanción por desobediencia –debidamente tipificada– no lesionó los dos derechos fundamentales alegados, porque el derecho a objetar en conciencia la orden recibida no queda amparado por el derecho a la libertad ideológica del art. 16 de la CE.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. En esta demanda de amparo la señora A. G. achaca tanto a la resolución administrativa sancionadora como a la Sentencia de la Audiencia Nacional la vulneración de diversos derechos fundamentales (los contenidos en los arts. 16 –en relación con el art. 30–, 24.1 y 24.2 de la CE [RCL 1978\2836 y ApNDL 2875]). El Ministerio Fiscal, en sus alegaciones sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión del art 50.1 c) de la LOTC (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), se ha manifestado partidario de la inadmisión.

2. A la vista de lo sostenido por la recurrente y por el Fiscal hemos de confirmar lo advertido en la providencia de 8 de marzo de 2000 en el sentido de carecer la demanda de contenido constitucional.

La principal de las vulneraciones de derechos fundamentales (la de la libertad ideológica) carece de contenido constitucional. En efecto, además de que la demandante no acredita suficientemente y de manera documental haber utilizado los cauces ordinarios y adecuados para hacer uso reglamentario y en su debido momento de su derecho a la objeción de conciencia, el caso carece de la relevancia constitucional pretendida, toda vez que **«el derecho a la libertad ideológica reconocido en el art. 16 de la CE no resulta por sí solo suficiente para eximir a los ciudadanos por motivos de conciencia del cumplimiento de deberes legalmente establecidos (SSTC 15/1982 [RTC 1982\15], 101/1983 [RTC 1983\101], 160/1987 [RTC 1987\160], 161/1987 [RTC 1987\161], 321/1994 [RTC 1994\321] y ATC 1227/1988 [RTC 1988\1227 AUTO])»** (STC 55/1996 [RTC 1996\55 AUTO], F. 5º y AATC 214/1996 [RTC 1996\214 AUTO],

F. 3º y 319/1996 [RTC 1996\319 AUTO], F. 4º). Por otro lado, y contrariamente a lo que afirma la demandante de amparo, su negativa a realizar la conducta que se le ordenó no es equiparable a la objeción de conciencia de los médicos a practicar abortos (abordado, si bien muy tangencialmente, en la STC 53/1985 [RTC 1985\53], F. 14º, en la que la demandante basa lo esencial de sus alegaciones al respecto): no existen creencias religiosas implicadas, ni tampoco la conducta terapéutica o médica a la cual se negó la demandante se refiere a un derecho fundamental de terceras personas (el derecho a la vida del art. 15 de la CE, que sí está implicado en la objeción de conciencia al aborto), salvo eventualmente el caso excepcional de que los internos a los que se debía suministrar la sustancia se hallasen en peligro de muerte, cosa que no se argumenta ni se acredita en ningún momento.

Además, y como señala el Fiscal, el hecho de hallarse la recurrente en lo que se conoce como una relación de sujeción especial tiene algunas implicaciones, que en lo que aquí importan, y desde el principio constitucional de jerarquía (art. 103.1 de la CE), se traducen en la tipificación como infracción muy grave de la conducta consistente en la desobediencia a órdenes dictadas por los superiores en el uso de sus atribuciones. De modo que la señora A. G. estaba obligada a cumplir lo mandado, máxime cuando la Constitución (o la legislación) no ha reconocido un derecho genérico a la objeción de conciencia aplicable a los deberes, constitucionales y legales –excepto el art. 30.2 de la CE– que se imponen a los ciudadanos en general y muy especialmente a quien, cual la recurrente, se halla inmersa en una organización jerárquica como la Administración Pública que determina un régimen especial de derechos y obligaciones.

**3.** Las alegaciones referidas a supuestas irregularidades de tipo formal en la tramitación del expediente administrativo sancionador carecen de la relevancia pretendida por no causar indefensión: se trata de cuestiones que pudieron ser alegadas frente al pliego de cargos y frente a la propuesta de resolución (y así se reconoce expresamente en la pg. 5 del escrito de demanda), y que además, en cuanto al fondo, no produjeron indefensión (art. 24.1 de la CE) ni vulneraron el derecho a la defensa de la recurrente (art. 24.2 de la CE). Concretamente, la aplicación o no de ciertos preceptos legales (el art. 43.4 de la LRJ-PAC [RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993, 246]) a la caducidad del procedimiento sancionador seguido contra aquélla es una cuestión de legalidad ordinaria; no se acredita que el no haber tenido acceso a ciertos documentos supuestamente decisivos haya situado a la recurrente en una posición de indefensión; la sedicente retroactividad de la aplicación de ciertas normas, al no referirse a preceptos sancionadores o restrictivos de derechos, no trasciende el ámbito de la legalidad ordinaria (se trata, de nuevo, de una cuestión de apreciación de la vigencia de unos determinados preceptos legales y de su aplicación al caso: es doctrina constitucional que la selección de la norma aplicable es una cuestión de legalidad ordinaria –SSTC 211/1988 (RTC 1988\211) o 90/1990 (RTC 1990\90), entre otras muchas–).

Del mismo modo la supuesta ilegalidad de la orden incumplida es una alegación que no tiene el más mínimo contenido constitucional. Resulta indiferente, a efectos de apreciar la vulneración del art. 24.1 de la CE (y también del art. 16 de la CE), que la sanción se impusiese por haber la recurrente desobedecido una orden legal o, por el contrario, una orden ilegal. Se trata de una cuestión de legalidad ordinaria, que fue resuelta motivada, no arbitrariamente, por el F. 6º de la Sentencia impugnada. En relación con esto mismo,

la supuesta falta de prueba de que la conducta de la recurrente (negarse a suministrar metadona a los reclusos) provocase daños irreparables no tiene relevancia alguna para la cuestión a que se ha de ceñir el análisis constitucional que ahora nos toca realizar. En efecto, lo que eventualmente podría tener algún tipo de consecuencia respecto de los derechos fundamentales de que es titular la demandante sería la no tipificación de la conducta, pero no si la conducta en sí misma provocó o no determinados resultados dañosos. Como señala el Ministerio Fiscal, el planteamiento de la recurrente es ajeno al debate procesal, pues pretende centrarlo en cuestiones de calificación jurídica, extrañas al objeto de la demanda constitucional.

En cuanto a la inmediata ejecutividad de la sanción de suspensión de funciones, no consta que la señora A. G. solicitase en momento alguno su suspensión cautelar, dato éste exigido por el art. 122.1 de la LJCA de 1956 (RCL 1956\1890 y NDL 18435) («a instancias del actor») para que la Sala pueda pronunciarse sobre ello. De manera que la alegación no resulta atendible.

**4.** Pasando ya a las vulneraciones de derechos fundamentales producidas no por la resolución sancionadora sino por la Sentencia impugnada, tampoco se aprecia incongruencia omisiva o arbitrariedad alguna sino que, por el contrario, la resolución impugnada en su fundamento jurídico 6º dio una respuesta motivada y fundada en Derecho a la cuestión planteada (SSTC 20/1982 [RTC 1982\20], 55/1987 [RTC 1987\55] o 90/1990, entre otras), con la que la demandante no está de acuerdo. La supuesta arbitrariedad se refería a algo, según se ha dicho, completamente irrelevante a efectos del amparo como es la interpretación llevada a cabo por la Sala en el sentido de determinar, en relación con la legalidad o no de la orden, si el centro penitenciario estaba o no legalmente habilitado para llevar a cabo tratamientos con metadona o si estos tratamientos eran habituales o excepcionales.

En cuanto a los derechos a la presunción de inocencia y a la práctica de pruebas (ambos en el art 24.2 de la CE), ya se ha indicado que carece de relevancia lo relativo tanto a la probanza de la legalidad o ilegalidad de la orden de suministrar metadona como a los daños que la negativa a cumplirla hayan podido provocar, razón por la cual no tiene contenido constitucional la alegación de vulneración del segundo de los dos derechos fundamentales recién mencionados. El no haber tenido la Sala en cuenta la prueba practicada (tendente, según reconoce la recurrente, a poner de manifiesto la citada ilegalidad) no tiene que ver con la existencia o no de la infracción. De manera que, habiendo tenido la recurrente posibilidad de proponer y practicar pruebas, y habiendo incluso ella misma reconocido la comisión del comportamiento infractor (la desobediencia a la orden), no existió vulneración del derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 de la CE.

Todo ello conduce a concluir que ninguna de las alegaciones tiene contenido constitucional, debiendo inadmitirse la demanda.

En virtud de lo expuesto la Sección

## **ACUERDA**

Inadmitir la demanda de amparo presentada por doña Cielo A. G.

Madrid, a ocho de junio de dos mil.