

ATC 319/1994, de 21 de noviembre

Militares en la situación administrativa de reserva transitoria entienden que el Real Decreto 1.751/1990 que les exigía abandonar la vivienda militar de la que gozaban era discriminatorio puesto su aplicación derivaba para ellos efectos desproporcionados, pues son de directa aplicación y no contemplan la posibilidad de su entrada en vigor gradual, como se hace con los demás afectados. Frente a este argumento, el TC recuerda doctrina anterior en la que se afirmaba que no se da un derecho a la igualdad cronológica de los efectos de la legislación, asimismo advierte que para el caso concreto, desde la aprobación la normativa tardó casi un año en entrar en vigor. Por último advierte que si a los recurrentes entró se aplicó antes la nueva normativa el Gobierno tuvo en cuenta razonables circunstancias para establecer las diferenciaciones, dado que quienes se encuentran en reserva transitoria no se encuentran sometidos a la posibilidad de cambios de domicilio y cuentan con mayores posibilidades de ingresos.

TIPO: AUTO

REFERENCIA-NUMERO: 319/1994

FECHA-APROBACION: 21-11-1994

SALA: Sala Segunda (Sección Cuarta): Excmos. Sres. Rodríguez, Gabaldón Viver.

NUMERO-REGISTRO: 617/1994

RECURSO-TIPO : Recurso de amparo.

EXTRACTO: Inadmisión. Tutela efectiva de Jueces y Tribunales: congruencia de la Sentencia recurrida. Principio de igualdad: igualdad en la aplicación de la Ley: doctrina constitucional. Reglamento: impugnabilidad en amparo. Funcionarios: derechos adquiridos. Militares: situaciones de reserva: viviendas militares: normativa aplicable. Contenido constitucional de la demanda: carencia.

DISPOSICION-CITADA:

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978

Artículo 106

Artículo 14

Artículo 161

Artículo 24.1

Artículo 30.2

Artículos 14 a 29

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

Artículo 43

Artículo 50.1 c)

Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre. Crea el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, suprime los Patronatos de Casas Militares del Ejército de Tierra, de la Armada y del Aire, y dicta normas en materia de casas militares

Artículo 1
En general

MATERIAS:

Contenido constitucional de la demanda

Carencia.

Funcionarios

Derechos adquiridos.

Militares

Situaciones de reserva.

Principio de igualdad

Igualdad en la aplicación de la Ley: doctrina constitucional.

Reglamento

Impugnabilidad en amparo.

Tutela efectiva de Jueces y Tribunales, derecho a los

Congruencia de la Sentencia recurrida.

Viviendas militares

Normativa aplicable.

PREAMBULO:

AUTO

ANTECEDENTES:

I. Antecedentes

1. Mediante demanda que tuvo su entrada en este Tribunal el 26 de febrero de 1994, don Alejandro González Salinas, Procurador de los Tribunales y de don Miguel Ángel Pereira Casas y otros, interpuso recurso de amparo constitucional contra el Real Decreto 1.751/1990, de 20 de diciembre, por el que se creó el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas Y se suprimió el Patronato de Casas Militares del Ejército de Tierra, el de la Armada y el del Ejército del Aire, así como contra la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de diciembre de 1993, que lo declaró ajustado a Derecho.

2. Hechos deducidos de la demanda y documentos que la acompañan:

A) Los recurrentes, militares en la situación administrativa de reserva transitoria (Real Decreto 1.000/1985 y Disposición adicional 8.3 de la Ley 20/1981), venían disfrutando del uso de viviendas militares en virtud de contratos de arrendamiento, suscritos con la Administración al tiempo de la entrada en vigor de la norma impugnada. La Disposición transitoria 1.4 del Real Decreto citado, disposición de aplicación inmediata, ordenaba en términos imperativos que en la fecha límite del 1 de enero de 1992, el personal que se encontrara en esa situación debían abandonarlas.

B) Frente a este Real Decreto interpusieron recurso de reposición ante el Consejo de Ministros, solicitando el reconocimiento del derecho a no ser perturbados en el uso de las viviendas y el derecho a mantenerse ellos o sus causahabientes en su disfrute.

Por parte del Consejo de Ministros se acumularon los miles de recursos de reposición interpuestos contra esa norma, entre éstos los de los recurrentes en amparo, dictándose una Resolución conjunta, el 21 de Junio de 1991, que no dio respuesta concreta a la específica reclamación que éstos formularon, derivada de su concreta situación administrativa, y que vino a confirmar el Decreto impugnado.

C) Agotada la vía administrativa, acudieron al recurso contencioso-administrativo, en el que reiteraron las peticiones anteriormente formuladas y solicitaron un

pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la posible inconstitucionalidad de la norma, aprobada en una Ley de Presupuestos que entienden que no es el cauce adecuado para ello.

D) Dicho recurso concluyó mediante Sentencia, de fecha 20 de diciembre de 1993, desestimatoria de la pretensión.

3. Mediante providencia, de fecha 26 de septiembre de 1994, la Sección acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal, un plazo común de diez días para formular las alegaciones que estimasen pertinentes en relación con la posible carencia de contenido constitucional de la demanda.

4. Los actores presentaron sus alegaciones el 20 de octubre siguiente, y reafirmaron el contenido constitucional de su demanda, que invocó la vulneración del principio de igualdad en su doble vertiente, en la Ley y en la aplicación de la Ley, así como la violación del art. 24 C.E. en sus manifestaciones de incongruencia omisiva y motivación arbitraria.

La violación del principio de igualdad en la ley, que se imputa en realidad al Real Decreto 1.751/1990, de 20 de diciembre, se fundamenta en que la Disposición transitoria primera, 4, de dicha norma impone a los militares que, como los recurrentes se encuentran en la situación administrativa de reserva transitoria, el desalojo inmediato sin plazo transitorio alguno de las viviendas, propiedad del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (en adelante, INVISFAS), que venían ocupando en régimen de arrendamiento. La inmediata entrada en vigor de esta norma contraría el art. 14 C.E., a juicio de los recurrentes, por contraste con la concesión de plazos de carencia en las demás Disposiciones transitorias del mismo Real Decreto, a los otros arrendatarios.

Las demás infracciones constitucionales denunciadas se imputan de hecho a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 20 de diciembre de 1993. Así, en opinión de los recurrentes, la infracción del art. 14 C.E., en su vertiente de derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, se habría producido al separarse el Tribunal Supremo de modo arbitrario e injustificado de su propia doctrina y de la del Tribunal Constitucional (STC 76/1992), en relación a la directa relación que deben guardar las Leyes de Presupuestos con las materias de contenido económico. El Real Decreto impugnado se dicta en ejecución de un precepto (art. 80), contenido en una Ley de Presupuestos (4/1990), que regula la posibilidad de creación de nuevos Organismos Autónomos, entre ellos el INVISFAS. No aprecia el recurrente qué relación directa guarda la previsión de gastos e ingresos de una Nación con la articulación de un determinado régimen de viviendas.

La incongruencia omisiva, se habría producido al no examinar ni dar respuesta el Tribunal sobre la pretensión de plena jurisdicción planteada en la demanda (declaración de nulidad del Real Decreto impugnado en cuanto contenía normas de aplicación directa e inmediata), bajo el pretexto de que ello solo era posible cuando se dictaran actos de aplicación del mismo.

La arbitrariedad en la motivación se produce al afirmarse contradictoriamente que la norma legal habilitante, no tiene, ni autoriza efectos retroactivos cuando por otra parte, las Disposiciones transitorias contemplan dos supuestos de los mismos, al terminar directamente con una relación preexistente.

5. El Ministerio Fiscal emitió su informe mediante escrito que tuvo su entrada en el Tribunal el 21 de octubre siguiente, en el que se interesó la inadmisión del recurso de amparo.

Tras delimitar el objeto del recurso, analiza separadamente los distintos motivos que se articulan en el recurso.

Así, niega que la Sentencia adolezca del vicio de incongruencia omisiva, pues en su fundamento jurídico 1. razona la causa por la que rechazó la pretensión, sin que tampoco pueda afirmarse que esa motivación sea fruto de un error patente, ya que la propia Sentencia manifiesta que no le consta al Tribunal que se hubiera producido el desalojo previsto, siendo ese el motivo por el que elude pronunciarse sobre el reconocimiento de situaciones jurídicas concretas. En definitiva, los actores vienen a discrepar del criterio adoptado por el Tribunal a quo, cuestión, carente de relevancia constitucional. A mayor abundamiento, la pretensión de reconocimiento de determinadas situaciones jurídicas individualizadas, traía causa en su petición de anulación de la Disposición transitoria impugnada. Al desestimarse ésta por otros motivos, en todo caso se habría llegado a una Sentencia denegatoria de la pretensión, por lo que no se produjo indefensión de carácter material (STC 140/1994).

Descarta también que la motivación de la Sentencia sea arbitraria, pues, en definitiva, la decisión sobre el problema planteado relativo al carácter retroactivo o no de las normas aplicadas, suscita un problema de selección de normas, cuya competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria. En cualquier caso, el Tribunal Supremo en su resolución, de modo constante niega que la aplicación de las disposiciones impugnadas constituyan un supuesto de aplicación retroactiva de las normas, y cuando alude a la llamada "retroactividad mínima", se refiere a ésta como categoría doctrinal, sin que ello signifique que el Tribunal Supremo la considere como tal.

Rechaza también el Ministerio Público que se haya vulnerado el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, pues no es idóneo el término de comparación ofrecido (Auto del T.S. de 19 de abril de 1993), dictado por una Sección distinta (la Sexta) , respecto de la que dictó la Sentencia (la Séptima) , aunque ambas formen parte del mismo Tribunal (STC 218/1992), sin que tampoco concorra una identidad de supuestos, entre la materia regulada en el Auto citado (sistema de acceso y provisión de plazas sanitarias) y la que contemplaba el Real Decreto impugnado. Por otra parte, la Sentencia recurrida, reitera la doctrina de la propia Sección, como se desprende de sus citas a resoluciones anteriores.

Finalmente, ya en relación directa con el Real Decreto, se invocó la vulneración del principio de igualdad en la Ley con base en la doctrina contenida en el ATC 276/1992, pues, según el recurrente, del mismo se desprende que la falta de previsión de un período transitorio genera en sí mismo la quiebra del derecho denunciada. Recalca el Fiscal que en el fundamento jurídico 1. del Auto del Tribunal Constitucional citado, expresamente se dice que la Ley puede modificar el Estatuto de los funcionarios públicos sin que el art. 14 permita hablar de derechos consolidados o adquiridos. A mayor abundamiento, y a pesar de lo manifestado en la demanda, sí se concedió en el Real Decreto un plazo para el desalojo, pues así debe calificarse el período de tiempo que media desde la publicación en el "Boletín Oficial" de la norma (enero de 1991) y el 1 de enero de 1992, fecha en la que el desalojo debió producirse, sin que, por otra parte, exista constancia de ello. En definitiva el Ministerio Fiscal sostiene que la demanda es inadmisibile, bien por aplicación del art. 50.1 c) [haber desestimado el Tribunal en el fondo un recurso de amparo en un supuesto sustancialmente igual, constituyendo incluso cosa juzgada], bien por su falta de contenido constitucional.

FUNDAMENTOS:**II. Fundamentos jurídicos**

1. La demanda imputa con carácter global, tanto a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 23 de diciembre de 1993, como al Real Decreto 1751/1990 aplicado y al Acuerdo del Consejo de Ministros que lo aprobó, la vulneración del art. 24.1 C.E., derecho a la tutela judicial efectiva, en sus manifestaciones de incongruencia omisiva y motivación arbitraria, además de la infracción del derecho a la igualdad por causa de un supuesto trato discriminatorio en la aplicación de la norma atinente al caso. A ellas se suma la posible conculcación del principio de igualdad en la Ley, al dispensar el Real Decreto un trato distinto a los recurrentes.

Un examen de la demanda de amparo y de las resoluciones impugnadas lleva a afirmar que las infracciones del art. 24.1 C.E. y la relativa al principio de igualdad en la aplicación de la Ley, se imputan con carácter exclusivo a la Sentencia del Tribunal Supremo, mientras que la posible vulneración del principio de igualdad en la propia norma (art. 14 C.E.) , debe entenderse referida directamente al citado Real Decreto 1.751/1990, al ser la resolución que según la demanda directamente dispensa a los recurrentes, militares en situación de reserva transitoria, un trato discriminatorio en relación con otros militares también afectados por la misma.

2. Tras examinar las alegaciones del recurrente y del Ministerio Fiscal, hemos de confirmar nuestra inicial apreciación de que la demanda carece manifiestamente de contenido constitucional que justifique su resolución mediante Sentencia y por lo tanto no procede su admisión a trámite [art. 50. 1 c) LOTC].

Tal y como pone de manifiesto el Ministerio Público, no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su manifestación de incongruencia omisiva, pues el Tribunal Supremo, fue en todo momento consciente de la cuestión que se le planteó y dio una respuesta motivada, aunque desfavorable, a la concreta pretensión de reconocimiento de unas situaciones jurídicas individualizadas. Como ya se dijo en la STC 148/1994, ante una decisión judicial motivada, sólo ser posible un ulterior control constitucional, cuando ésta sea arbitraria (aspecto que analizaremos en el siguiente fundamento jurídico); manifiestamente infundada, lo que no ocurre en este caso, pues en definitiva, el Tribunal Supremo motiva su negativa a reconocer la pretensión; o se funde en un error patente, que no existe desde el momento en que el Tribunal Supremo manifiesta expresamente que no le consta la producción de actos de desalojo.

Así las cosas, no concurren los requisitos que nuestra jurisprudencia exige (STC 5/1990, fundamento jurídico 3.) para que pueda apreciarse la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación de incongruencia omisiva. Esto es, el efectivo planteamiento de una cuestión y la ausencia de respuesta razonada por parte del órgano judicial a esa concreta pretensión.

En definitiva, no se produjo una indefensión de carácter material (STC 140/1994), pues como subraya el Fiscal, al desestimarse en la misma resolución la petición de anulación de las normas impugnadas, aunque por otros motivos, el único resultado final posible en relación a las pretensiones de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, era el de una Sentencia desestimatoria.

3. Tampoco puede calificarse la Sentencia recurrida de arbitraria. Al intentar justificar esa calificación, los recurrentes no hacen sino manifestar su discrepancia con el criterio mantenido por el Tribunal Supremo, respecto al carácter retroactivo o no de la norma aplicada, pretendiendo que este Tribunal, como si fuera una instancia judicial m s, lo revise y lo sustituya por el que ellos mismos proponen.

El Tribunal Supremo, en el fundamento jurídico 3 de su Sentencia, no incurre en contradicción alguna, pues razona y justifica la necesidad de interpretar la norma aplicada de forma que incida sobre los efectos de situaciones jurídicas existentes que nazcan después de su vigencia. Que un sector de la doctrina científica califique esa situación como de retroactividad en grado mínimo, no significa que el Tribunal Supremo, que previamente descartó la posibilidad de aplicación retroactiva de la norma cuestionada y definió el ámbito de la retroactividad, incurra en contradicción que permita tachar de arbitraria a la Sentencia.

Los reproches constitucionales al Tribunal Supremo terminan con la imputación de que en su Sentencia violó el principio de igualdad en la aplicación de la Ley. No puede prosperar este motivo de recurso, pues como acertadamente subraya el Ministerio Fiscal, el término de comparación aportado (Auto de la Sección Séptima del Tribunal Supremo, de 19 de abril de 1993), no es idóneo a la luz de una constante y reiterada doctrina de este Tribunal, que exige que la resolución judicial que se toma como término de comparación haya sido dictada por el mismo órgano jurisdiccional y no tienen tal condición las distintas secciones de una misma Sala (STC 218/1992, citada asimismo por el Fiscal, entre otras muchas). Este argumento sería suficiente por sí, para inadmitir la demanda, pero además concurre la circunstancia de que los hechos enjuiciados en una y otra resolución son sustancialmente distintos, por lo que tampoco concurre el presupuesto de identidad fáctica, necesaria para apreciar la desigualdad denunciada (STC 160/1993). A mayor abundamiento, la Sentencia del Tribunal Supremo, para apoyar su fundamentación, cita precedentes jurisprudenciales propios, lo que lleva a la conclusión de que no sólo no se separó de un criterio constante en una resolución aislada, sino que se limitó a confirmar una línea jurisprudencial anteriormente iniciada.

4. Finalmente, los recurrentes sostienen que de las normas impugnadas derivan para ellos efectos desproporcionados, pues son de directa aplicación y no contemplan la posibilidad de su entrada en vigor gradual, como se hace con los demás afectados.

Con carácter previo al examen de la cuestión planteada debe abordarse, con arreglo a la doctrina de las SSTC 40/1982, fundamento jurídico 3.; 141/1985, fundamento jurídico 2.; 123/1987, fundamento jurídico 1., y 192/1991, fundamento jurídico 2., entre otras, la cuestión relativa a la competencia del Tribunal Constitucional para, en un recurso de amparo, declarar la inconstitucionalidad de una norma reglamentaria, como se solicita en la demanda. Es claro que el control sobre su legalidad corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106 C.E.), y que este Tribunal carece de atribuciones para valorar en abstracto el ajuste constitucional de los Reglamentos (art. 161 C.E.). Sin embargo, y de acuerdo con la doctrina citada, los Reglamentos son "disposiciones" emanadas del Poder Público, y por tanto, conforme dispone el art. 43 LOTC, susceptibles de ser recurridos en amparo si vulneran algún derecho fundamental reconocido en los arts. 14 a 29 y 30. 2 de la C.E. y siempre que la violación de los derechos y libertades antes referidos se origine directamente en la disposición reglamentaria. Aunque -se declaró en la STC 192/1991, fundamento jurídico 2.- por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a generales (entre otras, STC 40/1982, fundamento jurídico 32) dado que no es la vía adecuada para el enjuiciamiento abstracto de disposiciones generales, sino exclusivamente para analizar concretas violaciones de derechos fundamentales de personas determinadas (STC 95/1985, fundamento jurídico 3.), no es menos cierto que no puede negarse que la discriminación pueda tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que en abstracto es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa puede violar

un derecho fundamental -que en este caso, sería de igualdad- lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional (SSTC 31/1984, fundamento jurídico 4.; 141/1985, fundamento jurídico 2.; 189/1987, fundamento jurídico 3., entre otras m s)”.

Por otra parte, ha de advertirse que, como se ha declarado en las SSTC 209/1987, fundamento jurídico 3.; 78/1990, fundamento jurídico 2. y 4/1991, fundamento jurídico 3., “aunque el control de legalidad de las normas reglamentarias es, en principio, competencia propia de los órganos del Poder Judicial, si al resultado de dicho control se imputa violación de algún derecho fundamental, corresponde a este Tribunal Constitucional examinar, desde la perspectiva de esos derechos fundamentales, el juicio de legalidad -explícito e implícito- llevado a cabo por el Juez ordinario, entrecruzándose así el Juicio de legalidad con el juicio de constitucionalidad, por cuanto el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley, al menos de manera mediada, a través de una habilitación”.

Corresponde pronunciarse, pues, sobre la supuesta vulneración del derecho a la igualdad en la Ley, imputada a los preceptos del Real Decreto 1.751/1990 objeto de recurso. Para ello, es conveniente recordar que, de acuerdo con lo dicho en el ATC 276/1992, “el art. 14 C.E., no otorga un derecho fundamental a la desigualdad cronológica, no incorpora una proscripción de los perjuicios ocasionados por los cambios legislativos (SSTC 70/1983, 148/1986). La Ley puede lícitamente modificar los derechos y obligaciones inherentes al estatuto de los funcionarios públicos, sin que el art. 14 C.E. permita hablar de derechos adquiridos o consolidados (STC 99/1987).

A mayor abundamiento, no se aprecia violación del derecho invocado, desde el momento en que el principal argumento de la demanda decae al examinar las alegaciones. El Real Decreto cuestionado se publicó en el “Boletín Oficial de Estado” de 22 de enero de 1991, y el desalojo de las viviendas, del que, en la fecha de hoy no se tiene constancia, estaba previsto para el 1, de enero de 1992, casi un año después. Es evidente por lo tanto, que los efectos de la norma no se producían con carácter inmediato a su entrada en vigor. Así las cosas, una decisión sobre los posibles efectos discriminatorios derivados de la norma, y específicamente la concesión de un período de carencia para su entrada en vigor m s breve en relación a otros afectados, debe realizarse desde la ponderación de las circunstancias concurrentes en los afectados así como del fin para el que se construyen las viviendas militares.

Según el art. 1 del Real Decreto impugnado, las medidas que pueda adoptar el Gobierno para cubrir las necesidades de vivienda en el seno de las Fuerzas Armadas o las compensaciones económicas sustitutorias, tienen por misión contribuir a su operatividad y facilitar la movilidad geográfica de sus integrantes. En consecuencia, no puede decirse que la decisión contenida en el Real Decreto sea para los recurrentes, militares en situación de reserva transitoria, discriminatoria o desproporcionada, pues carece de justificación razonable el disfrute indefinido de viviendas militares por parte de quienes no realizan en la práctica funciones operativas para las Fuerzas Armadas, ni están obligados a realizar cambios de domicilio por razón de su vinculación con el Ejército.

Por otra parte, el Estatuto de los militares en situación de reserva transitoria les permite compatibilizar las retribuciones que perciben del Ejército, con las obtenidas en el ejercicio de su actividad privada, en régimen de plena dedicación, por lo que no parece desproporcionado conceder un plazo de desalojo m s breve, a quienes pueden afrontar el acceso a otra vivienda, con mayores posibilidades de ingresos.

FALLO:

Por todo lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión a trámite de la demanda y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.