

DR 13 52

Asignatura. Derecho administrativo 1 y 2. Tema, la aplicación directa de la Constitución en dos sentencias del Tribunal Supremo. Autor, Adolfo Serrano Triana.

Día de grabación, 31 de enero de 1980. Día de emisión, 13 y 15 de febrero. Duración, once minutos.

Sobre materia de derechos fundamentales y, concretamente, sobre el derecho de asociación, la sala cuarta de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo ha dictado dos importantes sentencias en 3 de julio de 1979, que pueden consultarse en el repertorio de jurisprudencia de Aranzadi, referencia 3182 de ese mismo año. La cuestión debatida interesaba el reconocimiento de las asociaciones Gran Oriente Español y Grande Oriente Español Unido, a los que la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior denegó la inscripción en el registro de asociaciones por sendas resoluciones administrativas. El Tribunal contencioso reconoce el derecho de los recurrentes a ver inscritas tales asociaciones de masonería en virtud de una serie de razonamientos que son sumamente ilustrativos al respecto sobre la fuerza aplicativa de la Constitución Española.

Estima la doctrina jurisprudencial que el intersecreto que estas asociaciones confiesan y la falta de desarrollo del artículo 22 de la Constitución Española no son causa suficiente para denegar el derecho a la inscripción, datos o elementos en los que se fundaba la resolución administrativa impugnada. Efectivamente, a la pregunta sobre si el ejercicio del derecho asociativo no se podía ejercer hasta que se produjera el desarrollo legislativo adecuado, se contesta negativamente el representante de la Administración Pública, fundándose en la vigencia del texto constitucional y en la promulgación de la Ley de 26 de diciembre de 1978 sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. Y añadiendo que, en tanto el desarrollo legislativo no se produjera, se realizara una hermenéutica favorable a la aplicación de tales derechos a través de la vigencia de las leyes anteriores y, en tanto, resultaran vigentes por no oponerse precisamente a la Constitución.

Y debiendo resaltarse que para ello no es necesario acogerse a la tesis de la inconstitucionalidad sobrevenida usada en ocasiones en situaciones de transición, cual es la que atraviesa España al pasar de las leyes fundamentales a la nueva Constitución. Por cuanto el párrafo tercero de la disposición derogatoria del mismo texto deja sin efecto cuántas disposiciones se lo pongan. Y aunque esto constituye una innovación constitucional, no por ello puede dejar de reconocerse que tal precepto lleva como causa obligada la aplicación directa de la norma constitucional en cuanto sea necesario para que el ordenamiento jurídico español sea el todo coherente que reclama el artículo primero del Código Civil al establecer la necesidad de resolución judicial en todos los asuntos que estén conociendo ateniéndose al sistema de fuentes establecidos.

Por otra parte, las normas relativas a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce

sean de interpretar, artículo 10 párrafo segundo, de conformidad con los tratados internacionales y la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás normas de tal rango supranacional ratificadas que hayan sido por España entre los que se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966. En aquella declaración se proclama en su artículo 20 que cualquier persona tiene derecho a la libertad de asociación pacífica. En el artículo 22 del mismo pacto, tras reconocer que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, se establece que el ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública u orden público o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

De estos preceptos se deduce que la regla general es el ejercicio del derecho de asociación, debiéndose a aplicar con criterio restrictivo las limitaciones existentes al mismo, pues nos encontramos ante un derecho de los que más contribuyen a la plena realización de la persona humana en su dimensión social. También razona el juzgador que al estar inspirada la Constitución en principios y concepciones hasta cierto punto contrarios a los que inspiraron las anteriores leyes fundamentales y legislación inferior de desarrollo, se pueden plantear y de hecho se plantean en estos supuestos conflictos normativos entre las normas anteriores y la Constitución aprobada después y posteriormente que siempre han de resolverse a favor de esta última norma fundamental, precisamente por imperativo de su disposición derogatoria según recordamos antes. Además, el acto recurrido es contrario derecho porque excediéndose de la restringida habilitación legal que la Constitución confiere a la autoridad gubernativa.

En cuanto al ejercicio del derecho de asociación, el director general de política interior estimó que los estatutos se habrían presentado para su visado y por ello había efectuado indebidamente una valoración ex ante o a priori de la legalidad de los fines, actividades e idoneidad de las asociaciones previstas por los estatutos. Intervención para la que carecía enteramente de competencia, pues en la actualidad se constituyen libremente las asociaciones y sólo deben sus promotores facilitar a la administración pública los datos exigidos por la ley a los efectos puros y simples de su inscripción. También es de señalar que el acto administrativo es contrario derecho porque deduce el carácter secreto de la asociación de presupuestos de hecho que no permitían llegar a tal conclusión porque la publicidad exigida por la Constitución, excluyente ciertamente del carácter secreto, es la que se obtiene mediante la presentación de aquellos documentos con el contenido prevenido en el artículo tercero de la ley de 1964 sobre el derecho de asociación, lo que constituye un mínimo que en nuestro caso debía estimarse también enteramente cumplido.

Por otra parte, ninguna norma exige precisar con todo detalle la clase y alcance de las actividades programadas, los medios que hubieran de utilizarse en el cumplimiento de los fines asociativos dependientes de la voluntad mayoritaria de los miembros y de las coyunturales circunstancias de cada momento, ni tampoco ninguna norma exige determinar con igual precisión los aspectos rituales de su funcionamiento interno o las costumbres que hayan de ser respetadas por los afiliados. Finalmente, era razonable presumir que la organización de la

asociación como órganos constituidos, una vez que hubieran podido comenzar su funcionamiento y quedar a cubierta con los socios que se fueran incorporando, serían atendidos dichos órganos estatutarios por las personas concretas que a ellos accedieran y que hasta esa fecha no era posible identificar, por depender precisamente de futuros acuerdos. Por lo que carecía de sentido, y así se estimó por el Tribunal, invocar la indeterminación de los titulares de dichos órganos directivos como fundamento del secreto, pues en esa fase sólo era exigible la perfecta identificación de los promotores, requisito este que sí se satisfizo a juicio del Tribunal enteramente.

En suma, esta doctrina del Tribunal Supremo ha venido a afirmar la aplicación directa de la Constitución en nuestro ordenamiento jurídico y ha sabido conjurar el peligro de una conducta de omisión del Ejecutivo y del Legislativo en el necesario desarrollo normativo de ese texto fundamental. De ahí el máximo interés para el alumno de Derecho Administrativo, en especial en lo referente a los temas de las fuentes del derecho, por lo que es aconsejable una ampliación del tema expuesto en la lectura directa de ambas sentencias.