

# EFFECTOS MATERIALES Y PROCESALES DE LA AMNISTIA

(Responsabilidad patrimonial de la Administración, devolución de sanciones pecuniarias, satisfacción extraprocesal de la pretensión)

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO.—II. LA SENTENCIA DE LA SALA 4.<sup>a</sup> DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 1978: 1. *Hechos*. 2. *Doctrina de la sentencia*.—III. EFECTOS DE LA AMNISTIA SOBRE LOS PROCESOS EN CURSO: SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL DE LA PRETENSION Y SU ALCANCE.

## I. PLANTEAMIENTO

La Constitución española prohíbe para el futuro los «indultos generales» (art. 62, i). Sin embargo, las amnistías ya concedidas plantean y seguirán planteando durante algún tiempo problemas importantes no resueltos ni por las leyes que las concedieron (Real Decreto-ley de 30 de julio de 1976 y Ley de 15 de octubre de 1977) ni por la práctica administrativa. ¿El ciudadano puede renunciar a la amnistía concedida? ¿En qué casos la amnistía pone fin a los procesos en curso? ¿Quién responde de los daños causados por los actos que se amnistían, o por las sanciones que en su día se impusieron o, incluso, por la misma aplicación de la amnistía? ¿Qué sucede con las sanciones pecuniarias ya satisfechas? Estas y otras cuestiones no están resueltas o, al menos, no lo están con suficiente claridad en las normas que regulan la concesión de esta gracia.

Frente a otras amnistías concedidas en épocas anteriores, las últimas (de 1976 y 1977) se caracterizan por formar parte del conjunto de medidas adoptadas para articular el cambio de régimen político del Estado español, cambio que ha ido acompañado de una sustitución de criterios sobre lo que es lícito e ilícito en determinadas materias. De ahí, pues, que pueda plantearse la cuestión de si la aplicación de la amnistía lleva aparejada la exigencia de responsabilidad al legislador por los daños causados cuando impuso los criterios que ahora no sólo rectifica, sino que trata de borrar, eliminando cualquier consecuencia desfavorable que aún perdure. El Decreto-ley de Amnistía de 30 de julio de 1976 rechaza tal consecuencia por razones de seguridad jurídica (disposición adicional primera), declaración que, sin embargo, no aparece incorporada expresamente en la posterior Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977 (1).

(1) La Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977 procede de una proposición de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios de UCD, Socialista del Congreso, Comunista, Minoría Vasco-Catalana, Mixto y Socialistas de Cataluña, pu-

La aplicación de la amnistía a los procesos en curso plantea otro problema especialmente importante. Esa aplicación produce la terminación del proceso quedando sin respuesta judicial la pregunta sobre si se produjo o no la infracción recurrida. ¿Es esto un beneficio para el inculpado penalmente o para el sancionado por la Administración? En muchos casos, no. Incluso puede llegar a significar una auténtica denegación de justicia. Veamos por qué:

a) En la *vía penal* porque el sobreseimiento que produce la aplicación de la amnistía —especie de «indulto anticipado» tantas veces criticado— impide que se aclare si se cometió la falta o el delito que se amnistía, pero no puede impedir que la calificación provisional que sirve de fundamento a la aplicación de la amnistía implique una condena social —no judicial— del inculpado. Es cierto, como reitera nuestra jurisprudencia, que «el beneficio de la amnistía sobreviene antes de la decisión jurisdiccional sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad» (*Sentencias de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1978*, Ref. Aranzadi 768; *de 8 de febrero de 1978*, Ref. Aranzadi 376; *de 17 de marzo de 1978*, Ref. Aranzadi 1042) y que, por tanto, los sobreseimientos se producen «sin prejuzgar el fondo del asunto ni hacer declaración de hechos probados». Pero ello no elimina el daño moral y patrimonial que puede causar a un ciudadano negarle el derecho a probar ante un Tribunal su inocencia y, por tanto, impedirle que pueda obtener una declaración judicial de que no ha cometido el delito o falta que se le perdona.

b) En *vía contencioso-administrativa* porque la aplicación de la amnistía impide que se dé respuesta a la cuestión de la legalidad —legalidad «histórica», es decir, conforme al derecho entonces vigente— del acto administrativo sancionador. La aplicación de la amnistía puede producir, entonces, la consolidación de los efectos dañosos de actos administrativos ilegales que, paradójicamente, de no haberse «beneficiado» al recurrente con la amnistía hubiesen sido anulados por los Tribunales, los cuales en su sentencia hubiesen podido adoptar «cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la situación jurídica del recurrente» y declarar, además, el derecho de éste a ser indemnizado (art. 84 de la Ley Jurisdiccional).

Pues bien, algunas de estas cuestiones pueden encontrar una solución justa si se aplican los criterios que contiene la importante sentencia del Tribunal Supremo objeto de este comentario.

---

blicada en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 11 de octubre y aprobada sin modificación. No existe, por ello, la posibilidad de conocer las razones por las que el legislador no reprodujo en la Ley de 15 de octubre de 1977 la declaración de irresponsabilidad patrimonial que figura en el Decreto-ley de Amnistía de 30 de julio de 1976. Sobre la Ley de 1977 existe una interesante interpretación judicial en la *sentencia de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo de 5 de julio de 1978* (Referencia Aranzadi 2807).

II. LA SENTENCIA DE LA SALA 4.<sup>a</sup> DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 1978 (Magistrado ponente, Paulino MARTÍN MARTÍN. Ref. *Aranzadi* 3190) (\*)

Se trata de una interpretación de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley de Amnistía de 30 de julio de 1976 (*BOE* de 4 de agosto), que dice:

«No procederá indemnización ni restitución alguna en razón de las sentencias penales, o resoluciones, penas o sanciones administrativas comprendidas en la amnistía.»

Acogiéndose al tenor literal de esta norma, la Administración ha venido denegando la devolución de todas las multas impuestas en materia de orden público, incluso cuando la sanción administrativa había sido impugnada por el sancionado, alcanzando esta negativa a la devolución del depósito exigido para la interposición del recurso contencioso-administrativo (principio *solve et repete* impuesto por el artículo 21 de la Ley de Orden Público), incluso también cuando el recurso terminaba por aplicación del Real Decreto-ley de Amnistía.

Esta situación ha sufrido un fuerte correctivo por virtud de la sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1978 (Referencia *Aranzadi* 3190), que ha dado una interpretación justa y rigurosa de la Disposición Adicional primera del Decreto-ley de 30 de junio de 1976, limitando su aplicación a los actos administrativos firmes.

1. *Hechos*.—Según se deduce de la sentencia, son los siguientes: P., E. y otros fueron sancionados por resolución del Ministerio de la Gobernación de 15 de junio de 1970 en aplicación de la Ley de Orden Público entonces vigente. Estando recurrida esa sanción, se publicó el Decreto de Indulto de 23 de septiembre de 1971, y los sancionados trataron de acogerse al mismo. Pero su petición fue denegada, así como desestimada también la reposición formulada contra la denegación. Interpuesto recurso contencioso-administrativo y estando éste en tramitación, se publicó el Real Decreto-ley de Amnistía 10/1976, de 30 de julio, produciéndose así —dice la sentencia— la «satisfacción extraprocesal por vía legislativa de su pretensión». No obstante, el pleito continuó porque la Administración se opuso a la devolución de la cantidad depositada (un tercio de la multa, art. 21.4 LOP), alegando que por virtud de la disposición adicional primera del Decreto-ley de Amnistía, no procede la devolución de las cantidades entregadas como consecuencia de sanciones a las que se aplica dicha amnistía.

---

(\*) Estando en prensa este comentario se ha publicado una nueva sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, de fecha 12 de diciembre de 1978, que reproduce la misma doctrina. (Ref. *Aranzadi* 4627.)

2. *Doctrina de la sentencia*.—El Tribunal Supremo en esta *sentencia de 26 de septiembre 1978* estudia dos cuestiones: 1.<sup>a</sup>, con carácter general, la aplicación de la amnistía de 30 de julio de 1976 a los actos administrativos sancionadores (interpretación de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio), y 2.<sup>a</sup>, en particular, la devolución del depósito constituido para recurrir «las sanciones de orden público» por imperativo del principio *solve et repete*.

A) La primera cuestión, esto es, la aplicación del Real Decreto-ley de Amnistía 10/1976, de 30 de julio, a los actos administrativos sancionadores, incursos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley de Amnistía, se resuelve por el Tribunal Supremo distinguiendo entre *resoluciones firmes* y *resoluciones no firmes*. Tal distinción no aparece, ciertamente, en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley de 30 de julio de 1976, pero viene impuesta por los principios del ordenamiento administrativo. De manera que, dice la sentencia, siendo indudable la intencionalidad política de la infracción administrativa sancionada y estando, por tanto, incluida en el ámbito del Real Decreto-ley de Amnistía, la cuestión a resolver consiste en determinar de qué manera le afecta la amnistía. La amnistía, dice la sentencia,

«... borra de la vida del derecho —de conformidad con las exigencias institucionales que le son propias—, el ilícito administrativo en su día perseguido, por lo que, como consecuencia inevitable, cesan jurídicamente todos los efectos o consecuencias desfavorables que aún pendientes puedan desprenderse o ampararse en el acto administrativo que la amnistía anula *ex tunc* o de una manera absoluta, aunque razones de seguridad jurídica, solvencia del Estado, etc., impone la declaración legislativa de irresponsabilidad del Estado por los actos que se amnistían a la vez que se niega la restitución en razón de las resoluciones judiciales o administrativas comprendidas en la amnistía».

La amnistía, pues, hace cesar todas las consecuencias desfavorables que puedan desprenderse o ampararse en el acto administrativo que la amnistía anula *ex tunc*. Razones de orden pragmático justifican, sin embargo, que la Ley de Amnistía no imponga la obligación de devolver las sanciones económicas ya satisfechas ni de indemnizar los daños causados por las sanciones, pero siempre que éstas sean firmes. Por ello, el Tribunal Supremo, aun reconociendo que la «seguridad jurídica» y la «solvencia del Estado» puedan justificar la declaración de exoneración de responsabilidad del Estado, sin embargo la limita de modo que

«... tal declaración exoneratoria, lo es en función de sentencias judiciales o resoluciones administrativas firmes, por ser las únicas que sirven de apoyatura a una ejecución o cumplimiento definitivo, pues aunque la ejecutividad sea en nuestro sistema un atributo del acto administrativo con independencia de la firmeza por imperativo de lo preceptuado, en general, por los artículos 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 33 de la Ley de Régimen Jurídico, el cumplimiento forzoso u obligado en tales casos, amparado en la presunción de legitimidad de la actuación administrativa, como emanación de un poder jurídico del Estado, y tendente a facilitar, no entorpecer, la actuación de la Administración como servidora del interés público —sentencias de 6 de febrero de 1958, 25 de febrero de 1960, 15 de febrero de 1962, 28 de mayo de 1975, etc.— ha de entenderse en cuanto a su naturaleza y efectos de acuerdo con su naturaleza jurídica, que impone inexcusablemente la limitación surgida del carácter *provisional, no definitivo, que hay que atribuir al acto administrativo no firme como título ejecutivo*, y que, por ello, su pervivencia en el futuro aparece condicionada jurídicamente por lo que resulte en el correspondiente proceso impugnatorio abierto y sólo cerrado por la sentencia definitiva y firme dictada por el órgano judicial competente».

La transcripción en los párrafos anteriores del impecable argumento utilizado por la sentencia que comentamos excluye la necesidad de añadir nuevos razonamientos. Sin embargo, la propia sentencia completa su argumentación dando una interpretación sistemática a su tesis. Dice:

«...; nota, ésta, por demás elemental y de sobra conocida que hace al legislador dictar —aparte de las excepciones a la regla— una norma —arts. 116 de la LPA y 122 de la LJ— que permita adoptar dentro del procedimiento administrativo o judicial una medida cautelar de suspensión (supuestos de daño o perjuicio de imposible o difícil reparación, la impugnación se basa en alguna causa de nulidad absoluta) para, de un lado, preservar el patrimonio, etc., del administrado; pero, de otro, para atenuar las posibles responsabilidades o indemnizaciones en que pudiera incurrir la Administración de llevar adelante la ejecución, que al quedar sin soporte por anulación del acto, y poder ocasionar un daño efectivo, valuable económicamente e individualizado con

relación a una persona o grupo de personas (art. 40.2, párrafo 1 y concordantes, de la LAE) el derecho a la indemnización a favor del particular aparece como in-cuestionable».

Así, pues, esta sentencia ha dado la interpretación más justa y correcta, desde la perspectiva del ordenamiento vigente, a la disposición adicional primera del Real Decreto-ley de Amnistía de 30 de julio de 1976 al establecer que su mandato de no realizar restitución alguna en razón de sentencias, resoluciones, penas o sanciones administrativas comprendidas en la amnistía debe entenderse referida sólo a aquellas sentencias, resoluciones o sanciones que tienen el carácter de firmes.

B) En segundo lugar, la sentencia examina la cuestión de si procede la devolución del depósito constituido para recurrir las sanciones de orden público (un tercio de la multa, artículo 21.4 de la LOP) que se amnistían cuando se encontraban sometidas a un proceso de revisión judicial. Para resolverla el Tribunal Supremo añade a la tesis antes expuesta sobre el alcance de la amnistía el argumento de la naturaleza jurídica del depósito constituido para recurrir, diciendo que la exigencia de tal depósito

*«... no puede desnaturalizarse, ya que nada tiene que ver con el pago o cumplimiento de la multa impuesta al responder a una concepción ya superada de los requisitos o presupuestos procesales de determinados recursos, dentro de los cuales nace o se desenvuelve como una garantía o exigencia de procedibilidad, sin que la Administración disponga de título alguno para hacer, sin más suyo su importe, ya que al contrario se manifiesta como depósito o consignación efectuada por el actor a los simples efectos de cumplir en la formalización del recurso los requisitos establecidos para que su pretensión pueda ser examinada en el fondo.»*

Para concluir su argumentación, la sentencia explica la vía procesal por la que se produce la terminación del recurso en los supuestos de aplicación de la amnistía. Dice:

*«... ; acorde con esta doctrina es claro que si la amnistía es aplicada a un supuesto en que aún se encontraba abierto el proceso judicial de impugnación, al cerrarse éste por satisfacción de la pretensión por vía legislativa, lo debe ser con todas sus consecuencias, eliminando cuantas limitaciones o trabas tengan en él su*

origen o con él se relacionen, entre la que destaca la necesidad de *devolver al recurrente los depósitos o fianzas*, etc., que por exigencias legales tuvo que hacer efectivas para seguir, en la forma exigida, la vía de los recursos y del proceso».

La declaración de que el proceso termina por «*satisfacción extraprocesal de la pretensión*» tiene especial importancia, como voy a tratar de demostrar más adelante, en relación con los efectos de la aplicación de la amnistía a los procesos en curso.

En resumen, la tesis de la sentencia consiste en que procede la devolución de las cantidades pagadas o depositadas como consecuencia de sanciones administrativas no firmes por estar impugnadas e incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley de Amnistía de 30 de julio de 1976. Si la sanción hubiese sido pagada, procedería la devolución por no tener firmeza el acto sancionatorio y, por tanto, tampoco el pago que sólo se hizo por imperativo de la ejecutoriedad de los actos administrativos, firmes o no. Y si, como sucede en el caso resuelto por la sentencia, el importe de la multa fue depositado para dar cumplimiento al requisito procesal de *solve et repete*, la obligación de devolver es aún más clara porque ni siquiera hubo pago, sino simple depósito de una cantidad con efectos estrictamente procesales.

### III. EFECTOS DE LA AMNISTÍA SOBRE LOS PROCESOS EN CURSO: SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL DE LA PRETENSIÓN Y SU ALCANCE

La sentencia declara que cuando se aplica la legislación de amnistía, los recursos contencioso-administrativos afectados por la misma terminan por «*satisfacción extraprocesal de la pretensión*». Esta declaración ilumina, a mi juicio, una cuestión especialmente importante sobre el alcance de la amnistía en relación a los procesos en curso. En efecto, la amnistía debe poner término sólo a aquellos recursos contencioso-administrativos en los que ella misma produzca «la plena satisfacción extraprocesal de las pretensiones de los recurrentes». No, por el contrario, a aquellos otros que tengan por objeto pretensiones que la aplicación de la amnistía no resuelve e incluso puede dañar. Si se tiene en cuenta que la inmediata ejecución de los actos administrativos suele producir todos sus efectos mucho antes de que el recurso concluya, es evidente que quien a pesar de esa consumación de efectos mantiene su recurso es porque pretende del Tribunal algo más que la mera declaración de nulidad del acto. Puede pretender, en efecto, además de la declaración judicial de que no ha cometido la infracción que se le imputa, el reconocimiento del derecho a que

se le restituya lo que tuvo que pagar como sanción y, en su caso, que se reconozca el derecho a ser indemnizado por los daños sufridos. Pretensiones, pues, que nada tienen que ver con el cambio de criterio legislativo que a la amnistía acompaña, sino que se fundan en la ilegalidad de unos actos, medida según el criterio del derecho vigente cuando se produjeron. No se trata de exigir responsabilidad al «Estado-legislador», ni se trata tampoco de exigírsela a la Administración por los perjuicios económicos que la amnistía pudiera causar a otras personas (art. 8.º de la Ley de 15 de octubre de 1977, supuesto de «amnistía laboral» estudiado por Enrique LINDE PANIAGUA: *Amnistía, control de constitucionalidad y responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, «REDA» núm. 16, enero-marzo 1978, pp. 95 y ss.; y, posteriormente, por la *sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1978*, Ref. Aranzadi 3572); de lo que se trata es de exigir responsabilidad por actos que fueron ilegales cuando se dictaron y cuya ejecución inmediata causó un daño ilícito.

Pues bien, en tal supuesto, la aplicación de la amnistía no puede producir la terminación del procedimiento. Y ello por una razón de fondo y otra de orden procesal.

1. La amnistía que ahora estudiamos es un *beneficio* que se concede a quienes han cometido infracciones penales, administrativas o laborales con intencionalidad política. Tiene por objeto —dice la sentencia comentada— borrar de la vida del derecho todos los efectos o consecuencias desfavorables pueden desprenderse o ampararse en el acto que la amnistía anula. Esta es la *ratio legis* de la norma: Un beneficio en favor de ciertas personas; de aquellas personas que han realizado actos sancionables penal, administrativa o laboralmente y lo han hecho con una determinada intención política. No se dirige, pues, a la Administración como tal. Las infracciones que la Administración haya podido cometer en relación con las normas que habilitan y vinculan su actuación están fuera del ámbito de la amnistía (a no ser que el Tribunal declare expresamente que la Administración ha cometido una infracción del ordenamiento «con intencionalidad política», lo que no parece posible dada la condición de persona jurídico-pública de los entes administrativos, de manera que sólo cabría apreciar esa intencionalidad en el funcionario causante del acto, el cual, en tal caso, sí podría ampararse en la amnistía tanto si la Administración se dirigiese contra él en vía de regreso —artículo 42 de la LAE— como si le fuese exigida responsabilidad directa por el perjudicado —artículos 43 y siguientes de la LAE—).

De modo que cuando lo que se juzga es, de una parte, la legalidad de una sanción administrativa, y de otra, la justificación de las pretensiones que con relación a esa sanción se formulan, no procede terminar sin más el recurso por aplicación de la amnistía. Tal recurso, en efecto, no es un procedimiento sancionador, sino un juicio revisor de una sanción impuesta y, normalmente, consumada. En



nada benéfica, pues, al recurrente la terminación del recurso por aplicación de la amnistía, sino que, por el contrario, en mucho le perjudica. De tal conclusión sólo puede resultar un impensado beneficio para la Administración, que de esta manera se libra de un juicio sobre la legalidad de un acto que, en su día, dictó y ejecutó, exonerándose así de todas las consecuencias que una posible declaración de ilegalidad lleva anexa. En cambio, el «beneficio» (?) que el recurrente obtiene de la amnistía consiste en que se consume a su costa el daño sufrido por una actuación ilegal. De ahí, pues, que de producirse la terminación del recurso contra la voluntad del recurrente —especialmente en los casos, que son inmensa mayoría, en que la sanción se ha consumado hace tiempo— se atente directamente contra la *ratio legis* de la amnistía.

Este argumento de fondo aparece reforzado con otro de orden procesal, desvelado por la sentencia comentada.

2. La terminación del recurso contencioso-administrativo —dice la sentencia— se produce por «satisfacción extraprocesal de la pretensión por vía legislativa». Así debe ser, puesto que la amnistía como tal no constituye, procesalmente, un nuevo modo de terminación del procedimiento, sino que, por disposición de sus propias normas debe producirse «de acuerdo con las leyes procesales en vigor» (art. 5.º del Real Decreto-ley de 30 de julio de 1978 y art. 9.º de la Ley de 15 de octubre de 1977). Las leyes que conceden la amnistía ordenan, pues, que su aplicación se produzca por las autoridades judiciales, cumpliendo los trámites procedimentales vigentes, esto es, respetando los principios que rigen la terminación del proceso.

a) Cuando se trata de poner fin a un *proceso penal* los Tribunales lo hacen por el cauce procesal de los «artículos de previo pronunciamiento» (art. 666, núm. 4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), decretándose el libre sobreseimiento (art. 675 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) sin la celebración del juicio. Es, pues, una especie de «indulto anticipado» (v. *sentencias de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1978* —Ref. Aranzadi 376— y de *17 de marzo de 1978* —Ref. Aranzadi 1042—).

b) Y cuando se trata de poner fin a un *recurso contencioso-administrativo* hay que aplicar, por mandato de las leyes de amnistía, la norma procesal propia de esa jurisdicción, esto es, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa según la cual, en estos casos, el procedimiento termina —como dice la sentencia comentada— por «satisfacción extraprocesal de la pretensión». Pero para que ello suceda, el artículo 90 de la Ley Jurisdiccional exige la satisfacción *total* de las pretensiones del demandante, esto es, dice nuestra jurisprudencia, una identidad entre lo pedido y lo concedido («... la coincidencia entre la parte dispositiva del acuerdo administrativo y la pretensión de la parte actora, a la cual necesariamente tiene que referirse el fallo

de este recurso». *Sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1974* —Ref. Aranzadi 5221—. Razón por la cual, puntualiza otra sentencia, si lo pedido fue algo más que la anulación del acto impugnado —por ejemplo, se pidió el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, o se pidió una indemnización—, la terminación del procedimiento debe revestir la forma de «sentencia» y no de simple «auto» —a pesar de lo que dice el artículo 90,2 de la Ley Jurisdiccional—, porque en tal caso la resolución judicial no puede limitarse a declarar que el proceso quedó sin objeto al haberse ya conseguido lo principal que en él se pedía, sino que debe resolver las demás pretensiones del recurrente (*sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1971* —Ref. Aranzadi 118—).

Naturalmente, en el caso de la amnistía, la satisfacción extraprocesal se produce por vía legislativa, no por resolución de la Administración, pero ello no altera los principios enunciados cuando, como ocurre con las amnistías de 1976 y de 1977, la utilización de los cauces procesales vigentes es requisito impuesto por la misma norma que otorga la amnistía.

Ahora bien, la identificación plena entre lo pedido en el proceso y lo concedido por la amnistía no se da cuando el auto amnistiado está sometido a revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que, como es obvio, en este proceso se pide la declaración de nulidad del acto por infringir la norma vigente cuando se dictó y lo que concede la amnistía es, en cambio, la desaparición de ese acto y de sus consecuencias desfavorables aún pendientes de producirse, no por ser nulo, sino porque el legislador ha decidido borrarlo del mundo del derecho. Pero, claro es, al desaparecer, por la razón que sea, el acto impugnado ha desaparecido también el objeto principal del recurso. Lo cual puede que no suceda, en cambio, con las demás pretensiones formuladas por las partes en el proceso («reconocimiento de una situación jurídica individualizada», «indemnización de los daños sufridos» —art. 42 de la Ley Jurisdiccional—), en cuyo caso, o bien la sentencia que se dicte —no auto, como hemos visto— debe resolver tales pretensiones, o el procedimiento debe continuar hasta que pueda dictarse una sentencia que resuelva todo lo pedido (art. 43 de la Ley Jurisdiccional en relación con el art. 102, g, de posible aplicación, en otro caso).

En cambio, no parece ajustada a derecho la fórmula adoptada en otras ocasiones por nuestros Tribunales, consistente en dictar un auto dando por terminado el procedimiento previa declaración de que «quedan extinguidas por amnistía todas las responsabilidades decretadas contra la parte recurrente en virtud del acto impugnado, el cual se deja sin efecto» (v., por ejemplo, *Auto del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1978*), y ello a pesar de la oposición expresa del recurrente, para quien esa declaración de que «el acto impugnado queda sin efecto» le resulta por lo menos sorprendente, pues tal acto,

siendo inmediatamente ejecutivo, ha producido normalmente todos sus efectos (salvo excepcionales suspensiones), de manera que cuando el recurrente se dirige al Tribunal no es para pedir el imposible de que quede sin efecto, lo que hace mucho tiempo se consumó, sino para que el Tribunal, previa declaración de la ilegalidad del acto sancionador, ordene que se le indemnice el daño que le ha ocasionado esa actuación ilegal (indemnización que ninguna relación guarda con la aplicación posterior de la amnistía, pues precisamente se funda en que no se ha cometido la infracción que se amnistía).

Una mitigación de los efectos denegatorios de justicia que ese modo de terminar el procedimiento tiene para el recurrente se encuentra en aquellos autos que incluyen la declaración de que la terminación del recurso «no precluye las posibilidades de la parte afectada de pedir el resarcimiento de los quebrantos que le hayan podido ocasionar las sanciones contra cuya imposición recurrió, puesto que su ejecución no lo pudo ser con carácter definitivo e invariable desde el punto en que pendía esta reclamación judicial» (*Auto de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1978*). Esta fórmula deja abierta la posibilidad de plantear de nuevo la reclamación de daños y perjuicios causados por el acto administrativo impugnado, pero, naturalmente, impone al recurrente la carga de tener que formular una nueva reclamación por daños y perjuicios y plantear después, con toda probabilidad, un nuevo recurso contencioso-administrativo que tenga el mismo contenido que el que terminó por aplicación del auto de amnistía. Todo ello, en definitiva, supone un atentado contra el principio de economía procesal y convierte el «beneficio» de la amnistía en la carga de tener que recurrir dos veces.

En conclusión, tanto el fundamento material de la amnistía como el cauce procesal impuesto por la Ley para su aplicación a los recursos contencioso-administrativos que se hallan en fase de tramitación, exige que la terminación del procedimiento no produzca una denegación de justicia para el recurrente. Exige, pues, que la terminación se produzca por una resolución judicial adecuada a los efectos de la amnistía y a las características del proceso en cuestión, esto es, por *auto* en el caso de que la misma amnistía produzca la «total satisfacción extraprocesal de las pretensiones del recurrente» (v. la sentencia del Tribunal Supremo comentada de 26 de septiembre de 1978); o por *sentencia* cuando sea preciso resolver otras pretensiones de los recurrentes suscitadas en relación con el acto administrativo impugnado (v. la sentencia del Tribunal Supremo antes citada de 13 de enero de 1971).

Fernando SÁINZ MORENO

