

Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sentencia 77/1983 de 3 Oct. 1983, Rec. 368/1982

Ponente: Díez-Picazo Ponce de León, Luís.

LA LEY 205-TC/1984

ACTO ADMINISTRATIVO. Cosa juzgada. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Contenido del principio. Carga de la prueba de la culpabilidad. FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Garantías procedimentales. Procedimiento Administrativo y Proceso penal. Non bis in idem. Potestad sancionadora.

La Sala 2.ª del TC compuesta por Sr. Arozamena Sierra, Sr. Rubio Lorente, Sr. Díez-Picazo y Ponce de León, Sr. Tomás y Valiente, Sr. Truyo Serra y Sr. Pera Verdaguer, ha pronunciado.

EL NOMBRE DEL REY

La siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 368/1982, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Luciano Roch Nadal, asistido por el D. Carlos Fernández Santacruz y Sánchez de Matamoros, en nombre de D. Tomás contra el acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz, de 22 Oct. 1981, que impuso al recurrente una sanción pecuniaria y que fue confirmado por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AT de Sevilla de fecha 14 Jul. 1982.

Han sido parte en el asunto el Abogado del Estado y el Fiscal general del Estado y ha sido Ponente el Magistrado Sr. Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

Primero: Sobre las 21,00 horas del día 24 Jul. 1981 se recibió en la Sala del 091 de la Comisaría de Policía de Cádiz una llamada telefónica anónima, en la cual una voz, al parecer de varón, dijo: «A las once horas hará explosión un artefacto en el Gobierno Civil». Acto seguido, se cortó la comunicación.

En los antecedentes que este Tribunal ha tenido a la vista se manifiesta que el «operador de servicio» intervino el teléfono del que procedía la llamada y que a solicitud del mencionado «operador» la Compañía Telefónica informó que del teléfono del que procedía la llamada era titular D. Daniel, de Cádiz.

Personada la dotación de un coche de policía en el domicilio referido y franqueada la entrada en el mismo por D.ª Francisca que se hallaba en él en compañía de dos hijos de corta edad, la dotación policial comprobó que el teléfono estaba intervenido y en comunicación directa con la Sala 091 y que en el local se encontraba también D. Tomás, yerno del titular del local, que había abandonado momentos antes el domicilio para trasladarse a su lugar de trabajo en "X, S.A." de Matagorda.

Segundo: Los hechos de que se ha hecho mención dieron lugar a unas diligencias sumariales y a una causa, que el JI núm. 1 de Cádiz, en juicio oral y público por desórdenes públicos contra D. Tomás, absolvió a éste del delito del que era acusado. En su sentencia, fechada el 6 Feb. 1981, el JI manifestó que, sin desconocer las apariencias que señalaban al acusado como autor de la incívica y

reprobable acción que se le imputaba, existían argumentos que permitían otorgarle credibilidad. Entre estos argumentos señalaba el Juez que faltaba en los autos un informe técnico preciso acerca del sistema de detección de llamadas que utiliza la Policía; la falta de seguridad de que la llamada fuera hecha por un varón; la improbabilidad de que una persona medianamente informada cometa un acto como el que se imputaba al acusado valiéndose de un teléfono propio y el dato de que, en su opinión, una falsa alarma, como la que era objeto de Juicio, sólo puede ser obra de un demente, oligofrénico o fanático o de un ser totalmente antisocial, condiciones que no concurrían en el acusado.

Tercero: Por acuerdo de 22 Oct. 1981 el Gobierno Civil de Cádiz impuso a D. Tomás una multa de 500.000 ptas. por haber realizado la susodicha llamada anónima. Contra la Resolución del Gobierno Civil de Cádiz interpuso el sancionado recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la AT de Sevilla, la cual dictó S 14 Jul. 1982 desestimando el recurso y confirmando el acto administrativo recurrido por considerarlo conforme con el ordenamiento jurídico.

En su sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AT de Sevilla, tras reconocer la presunción de inocencia, que, como derecho que asiste a todos y que supone que la culpabilidad de una persona no puede presumirse, sino que debe ser probada, según el párr. 2.º in fine art. 24 CE (LA LEY 2500/1978) estableció que estimaba probada la culpabilidad del recurrente, porque él era el único varón que había en el domicilio del que partió la llamada cuando la misma se produjo, él mismo reconocía que en aquel momento se hallaba en tal domicilio y según el informe de la Compañía Telefónica, la Sala del 091 tiene la posibilidad de poner en funcionamiento un dispositivo de detección de llamadas, de suerte que, según el mencionado informe, la posibilidad de error es mínima.

Cuarto: Con fecha 23 Sep. 1982 el Procurador de los Tribunales D. Luciano Roch Nadal, actuando en nombre y representación de don Tomás, interpuso antes este Tribunal recurso de amparo. Solicitaba en él la declaración de inconstitucionalidad de la sentencia recurrida dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AT de Sevilla y la consiguiente nulidad de la misma.

El recurso de amparo se fundamentaba en la infracción del párr. 3.º art. 9 CE (LA LEY 2500/1978), toda vez que -en opinión del recurrente- no pueden imponerse sanciones gubernativas y penales por unos mismos hechos y cuando los actos contrarios al orden público revisten los caracteres de delito han de enviarse al órgano jurisdiccional competente los antecedentes y las actuaciones practicadas para que éste proceda a su enjuiciamiento. De ello resulta, según el criterio del recurrente que cuando el Gobierno civil de Cádiz, el 22 Oct. 1981, acordó la imposición de la sanción, carecía de competencia para hacerlo. Y, si se estimara que la recuperó después de la sentencia absolutoria del JI hay que argüir que entonces no la ejercitó. Además de ello alegaba el recurrente la violación del párr. 2.º art. 24 CE (LA LEY 2500/1978), en orden a su derecho del Juez ordinario predeterminado por la ley que excluye la posibilidad de ser condenado por un órgano sin competencia para ello y el derecho a la presunción de inocencia que, a su juicio, no se respeta cuando la prueba que se aduce en un elemento mecánico del que se admite una posibilidad de error por mínima que ésta sea.

Quinto: Admitido el recurso de amparo de que queda hecho mérito en los anteriores apartados de esta sentencia, se otorgó de conformidad con el art. 52 LOTC (LA LEY 2383/1979), un plazo de 20 días al recurrente, al MF y al Abogado del Estado para que dentro de él pudieran alegar lo que a su derecho conviniera.

El recurrente ha evacuado el traslado mediante escrito de 11 Mar. 1983. En él manifiesta que la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AT Sevilla, al desestimar el recurso interpuesto contra el acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz infringe el art. 9 CE (LA LEY 2500/1978). Ello se deduce fundamentalmente del hecho de que en opinión del recurrente cuando el Gobierno Civil de Cádiz impuso S 22 Oct. 1981, no tenía competencia para hacerlo, por lo cual la sanción debió

ser declarada nula de pleno derecho por la AT. En segundo lugar, acusa el recurrente la infracción del párr. 2.º art. 24 CE (LA LEY 2500/1978) que, en su opinión, resulta infringido en dos de sus postulados: en cuanto al derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, que se viola al permitir que haya sido el recurrente condenado por quien no tenía competencia para ello como es el caso de la autoridad administrativa y en cuanto al derecho de la presunción de inocencia, ya que el único elemento de convicción que existía para que el juzgador, que en su caso fue la autoridad gubernativa, llegara al convencimiento sobre la autoría de los hechos enjuiciados fue el control de un elemento mecánico al que se le admite una posibilidad de error.

El Abogado del Estado expuso en su escrito de alegaciones que el recurso plantea realmente el tema único de si ha habido violación del derecho a la presunción de inocencia del cual trata expresamente el tercer Considerando de la sentencia impugnada; de cuya lectura se desprende que no ha existido vulneración alguna, pues aquella presunción resulta destruida por la apreciación de la prueba; y que a tal conclusión no se opone una sentencia penal absolutoria habida cuenta de la distinta naturaleza del ilícito penal y el ilícito administrativo. Concluía suplicando se dicte sentencia denegatoria del amparo.

El MF ha interesado del Tribunal el otorgamiento del amparo alegando que se infringió el art. 2 D 1977, que obliga a la autoridad gubernativa a suspender el procedimiento hasta que se produzca la sanción penal; que la resolución gubernativa viene impedida por el principio non bis in idem y que el recurrente se encuentra con dos resoluciones de los Poderes Públicos, una que es preferente en el orden sancionador y que le absuelve y otra que, cuando menos en el proceder, es dependiente de la anterior y que le condena, sin que la determinación de los hechos y hasta su propia valoración varíe, sólo porque en un caso no se estima acreditada su participación y en el otro sí, lo que apunta a una inseguridad jurídica, que sólo el otorgamiento del amparo puede superar, basando su concesión no precisamente en la presunción de inocencia en que se basa la demanda, sino en el derecho de todo ciudadano a la tutela jurídica.

Sexto: Por acuerdo fechado el 27 Abr. 1983 la Sala decidió, con suspensión del plazo para pronunciar sentencia, comunicar a los comparecidos en el proceso la eventual existencia, con relevancia para la decisión, del motivo consistente en la violación del art. 25.1 CE (LA LEY 2500/1978), en lo que se refiere a la potestad sancionadora de la Administración y les otorgó un plazo común de 10 días para que sobre tal motivo alegaran lo que a su derecho pudiera convenir.

Dentro del plazo mencionado en el apartado anterior, han efectuado las correspondientes alegaciones la representación del recurrente, el Abogado del Estado y el Fiscal del Estado.

El recurrente entiende que el art. 25.1 CE (LA LEY 2500/1978) impone claros límites a la potestad sancionadora de la Administración entre los que se encuentra el que tal potestad se ejercite según la legislación vigente, por lo que, a su juicio, es claro que el Gobierno Civil de Cádiz, en el momento de imponer la sanción no tenía ninguna potestad para ello, lo que resulta del RDL 6/1977 (LA LEY 142/1977), texto en virtud del cual no puede imponerse sanción gubernativa, encontrándose los hechos pendientes de enjuiciamiento criminal, añadiendo que, en su opinión, la autoridad gubernativa sólo puede imponer sanción por hechos que hayan sido objeto de enjuiciamiento criminal, en el caso de que tales hechos no sean declarados delito y sean constitutivos de falta. Concluye el recurrente su alegación diciendo que, en modo alguno, pueda suceder que el Juez ordinario dicte sentencia absolutoria no por no ser los hechos constitutivos de delitos, sino por ser el procesado el autor de los mismos, y a continuación la autoridad gubernativa lo considera autor de los mismos hechos. Por todo ello, en su opinión se produce la violación del art. 24 CE (LA LEY 2500/1978) por no respetarse el derecho de los ciudadanos del Juez predeterminado por la ley y el art. 25 por haberse excedido la Administración de los límites impuestos en su potestad sancionadora.

El Fiscal general del Estado, en su escrito de alegaciones reitera su posición en punto a que se estime

la pretensión del amparo, por considerar que se ha violado el art. 24.1 (LA LEY 2500/1978) o el 25.1 CE (LA LEY 2500/1978).

A juicio del Fiscal, la referencia al art. 25 CE (LA LEY 2500/1978) plantea, en primer lugar, el problema de si la potestad sancionadora de la Administración está, como el *ius puniendi* del Estado, subordinada a reserva de ley, de modo que tienen que ser definidos por ley formal y no por disposición de rango inferior las sanciones administrativas; problemática que no tiene cabida en el presente caso, desde el momento en que la sanción impuesta por el Gobierno Civil de Cádiz recayó en un imperativo de ley forma que era el art. 2.º b L. de Orden Público 30 Jun. 1969. Tampoco puede plantearse dentro del art. 25.1 CE (LA LEY 2500/1978). Un problema de subsunción que versa en punto a si la conducta sancionadora fue debida o indebida encaja en el precepto legal, porque éste sería un problema de legalidad ordinaria debidamente revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Finalmente, señala el Fiscal que, a su juicio, la resolución gubernativa no puede quebrantarse sin el principio *non bis in idem* porque dictada una sentencia firme en el orden judicial que declara no acreditada la participación de los acusados en los hechos, no puede sin violar dicho principio, recaer en otra instancia una resolución sancionadora, ese principio tiene amparo en el art. 25.1 CE (LA LEY 2500/1978) el derecho fundamental que en él se consagra, resulta quebrantado.

Finalmente, el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones ratificó su escrito anterior y solicita que se dicte sentencia denegatoria del amparo solicitado. Señala el Abogado del Estado que la cuestión relativa al art. 25.1 no se invoca en la demanda de amparo en que el tema de la posible incompetencia de la autoridad administrativa se realice a la luz del Juez ordinario predeterminado por la ley. A juicio del Abogado del Estado, aun cuando el asunto se quiera trasladar de un precepto constitucional al otro, no puede llegarse a una solución que satisfaga la pretensión del recurrente. A su juicio del párr. 3.º, art. 2.º RDL 6/1977, 25 Ene (LA LEY 142/1977). se deduce que siempre que los procedimientos penales terminen sin declaración de responsabilidad, el tema puede volver a la autoridad gubernativa para que ésta decida si los actos son sancionables como actos contrarios al orden público. De ello resulta a su juicio que las sanciones administrativas pueden imponerse en todos aquellos casos en que el fallo es de declaración sin responsabilidad y no únicamente en aquellos en que la declaración de la autoridad judicial sea la de que no constituyen delito.

Séptimo: Por providencia de 13 Jul. 1983 se señaló para la deliberación y votación del recurso el día 21 Sep. en que tuvo lugar.

II

. Fundamentos jurídicos

Primero: Con objeto de dejar allanado el camino para un mejor planteamiento de este asunto, conviene señalar previamente cuáles de las alegaciones realizadas por las partes no pueden en este trance acogerse. Así, la alegación que en el recurso se hace del párr. 3.º, art. 9.º CE (LA LEY 2500/1978) como uno de los fundamentos jurídicos de la pretensión de amparo no puede acogerse, porque es manifiesto que, de acuerdo con el art. 53, ap. 2 de la propia CE y de lo que dispone el art. 41 LOTC (LA LEY 2383/1979), los derechos subsanables de amparo son únicamente los reconocidos en los arts. 14 a 29, además de la tutela de la objeción de conciencia reconocida en el art. 30.

Tampoco puede decirse que en el caso de esta acción se haya violado la presunción de inocencia consagrado por el art. 24 CE (LA LEY 2500/1978), porque tal presunción supone que la carga probatoria corresponde a los acusadores y que toda acusación debe ir acompañada de probanzas de los hechos en que consiste, pero el derecho a la presunción de inocencia no permite calibrar la mayor o menor abundancia de las pruebas ni la apreciación que de acuerdo con el ordenamiento legal hayan hecho los órganos de aplicación de la ley. En este sentido, hay que destacar que en el caso de que el

recurso deriva hubo pruebas tenidas en cuenta, como fueron las declaraciones testificales, las declaraciones del propio acusado y los elementos mecánicos del control de llamadas telefónicas puestos en marcha únicamente ante la ilícita amenaza de explosión de una bomba. Es verdad que unas mismas pruebas condujeron al Juez de Instrucción a aplicar en beneficio del reo el criterio de la duda razonable y al Gobierno Civil a darlos como hechos probados, pero este acto no permite suponer que se haya violado la presunción de inocencia, porque lo que ocurre es que las apreciaciones del material probatorio fueron distintas, lo que plantea un problema de carácter diverso sobre el que volveremos después.

Tampoco es posible decir, como se pretende en la demanda de amparo, que se haya vulnerado el derecho al Juez predeterminado por la ley. La hipotética violación de este derecho es pretendida por la parte recurrente sobre la base de que el Gobierno Civil no pudo actuar mientras las actuaciones estaban pendientes de fallo de la autoridad judicial. Sin embargo, de esta premisa no se puede deducir una violación del derecho al Juez predeterminado por la ley. El recurrente fue juzgado por el Juez ordinario que la ley pretermina y si pudo ser sancionado por un órgano de la Administración como es el Gobierno Civil, ello depende sólo de la existencia y de los límites de la potestad sancionadora de la Administración, de manera que la violación del derecho al Juez no aparece producida.

Segundo: El problema central que el presente recurso de amparo plantea es el relativo a la extensión y a los límites de la potestad sancionadora de la Administración, dado que la característica más saliente del asunto es la desarmonía entre la apreciación de los hechos por parte de la autoridad judicial y la consiguiente decisión que sobre ellos pronunció y la llevada a cabo por el Gobierno Civil.

No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. Siguiendo esta línea, nuestra CE no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25, ap. 3.º, aunque, como es obvio, sometiéndole a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos.

Debe, pues subrayarse que existen unos límites de la potestad sancionadora de la Administración, que, de manera directa, se encuentran contemplados por el art. 25 CE (LA LEY 2500/1978) y que dimanen del principio de legalidad de las infracciones y de las sanciones. Estos límites, contemplados desde el punto de vista de los ciudadanos se transforman en derechos subjetivos de ellos y consisten en no sufrir sanciones, sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas.

Tercero: Colocados de lleno en la línea a la que hemos llegado en el apartado anterior, podemos establecer que los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 CE (LA LEY 2500/1978) son: a) la legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, con la consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan; b) la intedición de las penas de privación de libertad, a las que puede llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas; c) el respeto de los derechos de defensa, reconocidos en el art. 24 CE (LA LEY 2500/1978) que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga para imposición de sanciones, y d) finalmente, la subordinación a la autoridad judicial.

La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) el necesario control a posteriori por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el CP o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) la necesidad de respetar la cosa juzgada.

La cosa juzgada despliega un efecto positivo de manera que lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica y un efecto negativo, que determina la imposibilidad de que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el tema.

Cuarto: La sentencia de este Tribunal 30 Ene. 1981 BOE 47, de 24 Feb., reconoce el principio llamado de non bis in idem íntimamente unido al principio de legalidad de las infracciones que recoge el art. 25 CE (LA LEY 2500/1978). El principio non bis in idem deternina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativa diferente, pero que no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos de Estado.

Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del art. 25 CE (LA LEY 2500/1978) y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones estatuidas por dicho precepto.

Quinto: Es consecuencia de todo ello que en el caso presente es nulo el acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz 22 Oct. 1981, por el que se impuso la sanción y que debe anularse asimismo la S 14 Jul. 1982 de la AT de Sevilla por no haber reconocido la violación que en el acto administrativo recurrido se había cometido.

FALLO

El TC por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española.

Ha decidido:

Estimar el recurso de amparo interpuesto por D.Tomás y, en su consecuencia, anular el acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz de 22 Oct. 1981, por el que se impuso al recurrente la sanción de 500.000 ptas. de multa y la S 14 Jul. 1982 de la AT de Sevilla que declaró el referido acto administrativo conforme con el ordenamiento jurídico.

Madrid, 3 Oct. 1983.