

11892 *Sala Segunda. Sentencia 117/2002, de 20 de mayo de 2002. Recurso de amparo 2395/98. Promovido por PONYSA, S. L., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que confirmó la sanción acordada por el Consejo de Ministros por la instalación de una valla publicitaria.*

Supuesta vulneración de los derechos a ser informado de la acusación y a la presunción de inocencia: sanción administrativa que se aparta de la propuesta de resolución sin alteración sustancial y fundada en prueba de cargo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2395/98, interpuesto por PONYSA, S.L., representada por el Procurador don Gabriel Sánchez Malingre y asistida por el Letrado don Juan Areses Trapote, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1998, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 189/95 formulado frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1994, imponiéndole sanción por infracción del art. 24.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de mayo de 1998, don Gabriel Sánchez Malingre, Procurador de los Tribunales y de la mercantil PONYSA, S.L., formuló demanda de amparo constitucional contra las resoluciones judicial y administrativa de las que se hace mérito en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La Dirección General de Carreteras, Demarcación de Carreteras del Estado de Galicia, Unidad de Pontevedra, notificó a PONYSA, S.L., en fecha 7 de junio de 1994 expediente sancionador por «instalación publicitaria en zona de afección y visible desde la zona de dominio público, a 9,50 mts. de la arista exterior de la calzada y a 7,50 mts. de la arista exterior de la explanación, de la CN-541, a la altura de su punto kilométrico 88,450, margen derecha, en el término municipal de Pontevedra». Se decía asimismo en dicha comunicación lo siguiente: «El presente Acuerdo podrá considerarse como propuesta de Resolución, de no formularse alegaciones sobre el contenido del mismo ... y se elevará a la Superioridad, proponiendo la aplicación de una multa por importe de 1.000.001 pesetas, además de la exigencia de la reposición de la situación alterada a su estado originario, con demolición de las obras ejecutadas».

b) La entidad mercantil realizó alegaciones en el expediente citado aduciendo y acreditando que: 1) abo-

naba al Ayuntamiento de Pontevedra tasas por el citado anuncio (pinturas-dibujo en la pared de una casa situada al borde de la carretera), por lo que creía que era legal tal publicidad; y 2) el mencionado anuncio en el mes de junio de 1994, es decir, en el mismo mes en que se le notificó el expediente, fue suprimido a instancia de dicha empresa.

c) Con fecha 16 de diciembre de 1994, y sin que se le hubiera dado nuevo trámite a la empresa, se le notificó Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se le imponía una sanción de 2.700.000 pesetas, es decir, casi el triple de la sanción determinada en la propuesta de resolución inicial. En el mencionado Acuerdo se sanciona por la instalación de «valla publicitaria», cuando siempre se acreditó que era un simple anuncio pintado en la pared de un inmueble, y se justificó la cuantía de la sanción por el hecho de apreciar intencionalidad del causante y riesgo para la circulación vial.

d) Todo ello supone, se dice en la demanda de amparo, «una clara vulneración de los principios constitucionales de presunción de inocencia, información, audiencia, contradicción, defensa y seguridad jurídica, y así lo reflejamos en la demanda promovida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo», en cuya fundamentación jurídica se decía, entre otros particulares, que «el art. 20.3 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, de 4 de agosto de 1933, establece que cuando el Órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de quince días».

A estos efectos, se resalta en la demanda de amparo que el Acuerdo sancionador impone una sanción superior a la contenida en la propuesta y aprecia explícitamente las circunstancias de intencionalidad y riesgo, amén de establecer hechos distintos, puesto que, «frente al concepto de instalación publicitaria (término con el que se designa el anuncio), en el Acuerdo se habla de valla, término que, evidentemente, es muy distinto y que, lógicamente, sí podría generar riesgo para la circulación».

e) Pese a todo ello, según se afirma en la demanda de amparo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de fecha 23 de abril de 1998, desestima el recurso promovido en solicitud de la nulidad de la Resolución recurrida, afirmando en su fundamento jurídico segundo que «no existiendo variación de los hechos imputados, ni de la calificación de la infracción, la elevación de la cuantía dentro de los límites que se prevén legalmente para ella, no implica que se haya de dar nueva audiencia al expedientado».

3. La entidad mercantil PONYSA, S.L. denuncia en la demanda de amparo la vulneración de varios derechos fundamentales proclamados en el art. 24.2 CE, destacando los derechos a ser informado de la acusación y a la presunción de inocencia.

a) Por lo que se refiere al primero de los motivos, conculcación del derecho a ser informado de la acusación, centra su alegato en la falta de notificación de la propuesta de resolución presentada por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en la reunión del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1994 que adoptó el definitivo acuerdo sancionador. Dicha propuesta se apartaría en dos puntos sustanciales del contenido del acuerdo de incoación del expediente, del que sí se le dio traslado, cuales son la existencia de intencionalidad en la conducta y de riesgo para la circulación vial. Estas circunstancias fueron determinantes de la elevación de la sanción de 1.000.001 a

2.700.000 pesetas. A mayor abundamiento, en la resolución definitiva también se establecerían hechos distintos de los relatados en la propuesta de resolución ya que en lugar de hablarse de «instalación publicitaria» se afirma la existencia de una «valla», algo muy distinto y que en efecto podría, siempre en la opinión de la recurrente, generar riesgos para la circulación.

A su vez, la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo ignora lo esencial del trámite de audiencia y del contenido de la propuesta de resolución, no reparando así la indefensión causada a la recurrente. En defensa de su alegato invoca las SSTC 29/1989, 297/1993 y 36/1996 y las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1989, 8 de noviembre de 1990 y 25 de mayo de 1993.

Afirma, en definitiva, la entidad recurrente que le ha sido conculcado el derecho a ser informada de la acusación, «que se integra en el genérico Derecho a la Defensa», y ello porque se le ha privado «de conocer los concretos hechos que se le imputan, los que se tienen por probados, la exacta calificación jurídica de los mismos y la sanción que se pretende», habiéndosele, por ello, también privado «del trámite de audiencia, que es cuando efectivamente se actúa el Derecho a la Defensa».

b) Asimismo, denuncia vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la defensa, con proscripción de indefensión. En este particular sostiene la mercantil recurrente que dichas vulneraciones serían consecuencia tanto del vicio procedimental antes reseñado como de la inobservancia de las garantías prescritas en los arts. 85.3, 135 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y 13, 18 y 19 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. A juicio de la demandante de amparo, estos preceptos legales y reglamentarios concretarían el modo, la forma y el tiempo en que los derechos a la audiencia, contradicción y defensa del imputado se hacen eficaces en el procedimiento administrativo sancionador.

c) Finalmente, y en relación con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, manifiesta la recurrente que ha venido abonando tasas al Ayuntamiento de Pontevedra por el anuncio que ha motivado la sanción. De este hecho concluye que es contrario no sólo al meritado derecho fundamental sino también a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos imponer una sanción a quien actúa amparado en la apariencia de buen derecho que representa la satisfacción de la exacción indicada.

Además, subraya la mercantil recurrente que es doctrina reiterada y pacífica tanto de este Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo que es contrario a la presunción de inocencia imponer una sanción cuando falta la culpabilidad del imputado. En este sentido, menciona la STC 76/1990, de 26 de abril, en cuyo FJ 8 b) se requiere la doble certeza de los hechos imputados y del juicio de culpabilidad respecto de los mismos, y Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1990 y 5 de febrero de 1992.

d) Por último suplica la entidad recurrente que se tenga por planteado en tiempo y forma recurso de amparo «contra la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23 de abril de 1998, que trae causa del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 16 de diciembre de 1994, en las [sic] que se infringen y niegan los derechos consagrados en el art. 24, así como la violación del principio de tipicidad sancionadora del art. 25.1 de la Constitu-

ción» y, previos los trámites oportunos, se «dicte en su día Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado».

4. Por providencia de 14 de junio de 1999 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, con carácter previo a la decisión sobre la admisión de la demanda, dirigir atenta comunicación a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, a la mayor brevedad posible, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 189/95.

5. Mediante nuevo proveído de 27 de septiembre de 1999, la indicada Sección acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que formularan, con las aportaciones documentales que procedieran, las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC], dándoles vista al efecto de las actuaciones recibidas.

Con fecha 23 de octubre de 1999 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la demandante, que reitera la solicitud de admisión a trámite del recurso. Por su parte, el Ministerio Fiscal, en escrito presentado el 28 de octubre de 1999, postuló su inadmisión por concurrir el vicio insubsanable sobre el que se advertía en la providencia antes mencionada.

6. Por nueva providencia de 27 de enero de 2000 esta Sala, de conformidad con lo establecido en el art. 11.2 LOTC, acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda presentada por el Procurador don Gabriel Sánchez Malingre, en nombre y representación de PONYSA, S.L., contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) de 23 de abril de 1998. Igualmente, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, ordenó que se dirigiera atenta comunicación al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente a fin de que en un plazo no superior a diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente sancionador origen de este proceso constitucional, así como a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que emplazara a quienes hubieran sido parte en el recurso contencioso-administrativo núm. 189/95, con excepción de la solicitante de amparo, para que pudieran comparecer en este proceso.

7. De las actuaciones recibidas interesa resaltar, en especial, los particulares siguientes:

a) El Acuerdo de iniciación del expediente sancionador, en el que aparecen los extremos que se relacionan en el antecedente 2.a de esta Sentencia, entre otros extremos de menor interés a los efectos de este recurso.

b) El Acuerdo sancionador de 16 de diciembre de 1994, en el que expresamente consta que «se impone una multa de 2.700.000 pesetas a la entidad mercantil PONYSA, S.L., por instalación de una valla publicitaria en zona no urbana, visible desde la zona de dominio público de la Carretera CN-541, de Orense a Pontevedra, frente al p.k. 88,450, margen derecha, término municipal: Pontevedra, con infracción de lo dispuesto en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27 de la citada Ley». En la fundamentación jurídica se afirma que se ha seguido el procedimiento establecido en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se invocan los arts. 24.1, 31.4.g y 33 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, y se establece, al fijar la sanción que se aprecia

«a tal efecto intencionalidad del causante y riesgo para la circulación vial».

c) La Sentencia dictada el 23 de abril de 1998 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, que desestima el recurso formulado por PONYSA, S.L., contra el Acuerdo sancionador del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1954. Su fundamento jurídico segundo, tras citar los artículos 24.1, 27, 31.4.g y 33.1 de la Ley 25/1988, dice lo siguiente: «La sanción impuesta, de conformidad con los hechos que figuran en el expediente, que no han sido negados por la entidad recurrente, se impone de forma correcta por la resolución objeto de recurso, que se ajusta a la anterior normativa, en la que no se exige para la comisión de la falta que haya un previo requerimiento al interesado para la retirada de la publicidad. Frente a ello no pueden prosperar las alegaciones vertidas en la demanda. En efecto: a) la diferente terminología utilizada en la propuesta de resolución y en el acto recurrido —instalación publicitaria y valla, respectivamente— encajan perfectamente dentro del tipo, que habla de «cualquier clase de publicidad», sin que el empleo de uno u otro término pueda inducir a confusión al expedientado, que tiene conciencia de que en ambos casos se están refiriendo al mismo cartel, colocado en un determinado lugar, y es con respecto al mismo, llámesele como se le llame, que instrumenta su descargo, por lo que no puede hablarse de que por este motivo se le haya producido ningún tipo de indefensión; b) en la fecha a que se contrae el expediente ha desaparecido el impuesto municipal sobre la publicidad, por lo que el argumento de la recurrente, dirigido a amparar su falta de culpabilidad en el abono del mismo, no tiene apoyo sustancial, sin que pueda considerarse como invencible una hipotética ignorancia sobre la ilegalidad de su conducta; c) no puede tener influencia en la cuantía de la sanción una posterior retirada de la publicidad, pues se realiza después de que se le ha notificado la iniciación del expediente, por lo que su arrepentimiento no puede estimarse espontáneo; d) la cuantía de la sanción ha de reputarse proporcionada, pues, aunque sin llegar al mínimo, se impone en la parte más baja de la escala establecida para las muy graves; e) no existiendo variación de los hechos imputados, ni de la calificación de la infracción, la elevación de la cuantía dentro de los límites que se prevén legalmente para ella, no implica que se haya de dar una nueva audiencia al expedientado».

8. El 7 de febrero de 2000 se recibió un escrito del Abogado del Estado solicitando se le tuviera por personado en la representación que legalmente ostenta.

9. Con fecha 16 de marzo de 2000 se dictó diligencia de ordenación acordando dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, durante los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen convenientes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

10. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se presentó en este Tribunal el 6 de abril de 2000. Dicho escrito se estructura en los cuatro apartados cuyo contenido se expone a continuación.

a) En primer lugar se procede a la «delimitación del amparo pretendido». Aquí se constata que nos encontramos ante un recurso del art. 43 LOTC, de tal suerte que la Sentencia del Tribunal Supremo sólo representa el agotamiento de la vía judicial con resultado desfavorable para la sociedad demandante.

Dicho esto anticipa el Abogado del Estado que no puede examinarse la pretendida —e inexistente— violación del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1

CE), sólo mencionada en la súplica de la demanda y huérfana de toda fundamentación en el cuerpo del escrito. No resuelta adecuadamente la carga de fundamentación que impone el art. 49.1 LOTC en relación con el art. 85.1 LOTC, no procede examinarla.

Consecuentemente, el Abogado del Estado reduce la cuestión planteada a dos vulneraciones del art. 24.2 CE. La primera de ellas en ocasiones referida al derecho a ser informado de la acusación y en otras al derecho a un proceso con todas las garantías, así como al derecho de defensa, consiste en la falta de notificación de la propuesta de resolución en la que se elevaba el importe de la sanción. La segunda pretende basarse en la presunción de inocencia por no haberse acreditado la culpabilidad de la recurrente.

b) Seguidamente se exponen las razones por las cuales el amparo ha de ser denegado por causa de inadmisión [art. 50.1 a), en relación con los arts. 43.1 *in fine* y 44.1 c) LOTC]. Concretamente, manifiesta el Abogado del Estado que los derechos fundamentales que ahora se pretende hacer valer no fueron invocados en la vía contencioso-administrativa.

En el recurso contencioso-administrativo núm. 189/95 la demandante formuló demanda, aunque no elevó escrito de conclusiones. Pues bien, la demanda está concebida exclusivamente en términos de evidente legalidad ordinaria, sin que explícita ni implícitamente aparezca planteado problema alguno relativo a la lesión de los derechos fundamentales ahora invocados. Admite el Abogado del Estado que hay genéricas e imprecisas alusiones a la indefensión y al principio de presunción de inocencia (en relación con la falta de prueba de la intencionalidad o del riesgo), pero sin que puedan entenderse suficientes para considerar cumplido el requisito del art. 44.1 c) LOTC.

A este respecto postula el Abogado del Estado un mayor rigor en la exigencia del cumplimiento del requisito del art. 44.1 c) LOTC en garantía de la subsidiariedad del recurso de amparo, que lleva ya operando en nuestro sistema procesal más de dos décadas. Quien pretenda dejar abierta la vía del amparo constitucional ha de levantar la carga de plantear desde el principio y de forma clara, precisa, razonada y bien articulada un problema de vulneración de derechos fundamentales amparables ante el juez o Tribunal que corresponda, en términos tales que no deje sombra de duda acerca de que está suscitando un problema constitucional.

c) Entrando ya en el examen del fondo del asunto rechaza el Abogado del Estado que hayan quedado afectados los derechos fundamentales a ser informado de la acusación, al procedimiento con todas las garantías y a la defensa.

En el caso ahora examinado el órgano competente para imponer la sanción era el Consejo de Ministros. Pues bien, es costumbre inmemorial que hunde sus raíces en el sistema castellano de Consejos del Antiguo Régimen y que tiene reflejo indirecto en los arts. 9 y 18.4 de la Ley 50/1997, del Gobierno, que los acuerdos del Consejo de Ministros se adopten con la fórmula «con propuesta». Estas palabras denotan que el Consejo ha aceptado íntegramente el proyecto de acuerdo que le ha presentado un Ministro, lo que tiene su contrapartida procedimental en el hecho de que en el correspondiente expediente figure la expresión «elévase al Consejo de Ministros», que a su vez significa que el Ministro ha hecho suyo el contenido del acuerdo preparado por los servicios de su Departamento.

Cuando se trata de sanciones impuestas por el Consejo de Ministros la palabra «propuesta» suele emplearse dos veces y en sentido distinto en el expediente. Al respecto, hace hincapié el Abogado del Estado en que sólo es auténtica propuesta en sentido técnico-procedimental la que eleva el órgano inferior al Ministro y no la que

éste presenta al órgano decisorio, que pertenece a la fase de decisión o resolución propiamente dicha.

En este caso la Demarcación territorial de Pontevedra del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente propuso la imposición de una multa de 1.000.001 pesetas como sanción por la comisión de una falta grave del art. 31.4 g) de la Ley de carreteras. Esta es, conforme a lo establecido en el art. 33.1 de la mencionada Ley, la sanción mínima prevista para las infracciones muy graves. La propuesta de resolución, firmada por el Instructor y la Secretaria del expediente, no fue notificada a la interesada, extremo sobre el que no se expone queja alguna en la demanda de amparo, lo que el Abogado del Estado explica a partir de lo previsto en el art. 19.2 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, que permite prescindir del trámite de audiencia cuando la propuesta no introduzca ningún elemento nuevo, como era el caso.

Visto el expediente, el Consejo de Ministros, sin alterar en lo más mínimo los hechos imputados ni su calificación jurídica, entendió que no era correcta la individualización de la sanción propuesta por la unidad territorial y elevó la cuantía a 2.700.000 pesetas, dentro pues del margen legal establecido entre 1.000.001 y 25.000.000 pesetas. El acuerdo del Consejo de Ministros motiva esta elevación en la intencionalidad de la conducta y el riesgo para la circulación.

El derecho a ser informado de la acusación, el derecho a un procedimiento con todas las garantías y el derecho de defensa en un procedimiento administrativo van ligados fundamentalmente a los hechos imputados (SSTC 169/1998, de 21 de julio, FJ 3, y 3/1999, de 26 de enero, FJ 6). Y los hechos imputados se mantuvieron, siempre según el Abogado del Estado, idénticos en este caso desde el acuerdo de iniciación hasta la resolución del Consejo de Ministros (con variaciones nimias de redacción, cuales son las relativas al empleo de expresiones como «instalación publicitaria» o «valla»), así como también su calificación jurídica (infracción muy grave) y sus consecuencias sancionadoras (multa entre 1.000.001 y 25.000.000 de pesetas). De tal modo que el único *novum* de la decisión definitiva lo representa la individualización de la sanción, extremo en el que el Consejo de Ministros, siguiendo el parecer del Ministro, se separa de la propuesta hecha por la Demarcación de Carreteras.

La demanda de amparo invoca la doctrina establecida en la STC 29/1989, de 6 de febrero, FJ 6, pero el Abogado del Estado entiende que no es aquí aplicable porque en aquella ocasión el Consejo de Ministros había apreciado una agravante —la reincidencia— que no figuraba en la propuesta de resolución. La agravante tiene un fundamento fáctico que debe formar parte del contenido de la imputación, pero no es éste el caso, dado que el Consejo de Ministros no aprecia la concurrencia de ninguna circunstancia agravante sino que individualiza una sanción.

El punto concretamente sometido a debate, la oportunidad de alegar respecto de la multa concreta e individualizada antes de imponerla, no fue examinado en la STC 29/1989, tal vez demasiado tajante en su doctrina sobre el conocimiento de la propuesta de resolución por el expedientado. Para el Abogado del Estado, cuando se trata de individualización de la sanción hecha por un juez penal o por un órgano administrativo no hay problema de constitucionalidad (STC 47/1998, de 2 de marzo, FJ 6) y sólo por excepción podría suscitarse el deber de motivar debidamente la individualización (cfr. la reciente STC 59/2000, de 2 de marzo, FFJJ 4 y 5). La defensa del expedientado en el procedimiento ha de hacerse teniendo en cuenta toda la posible extensión de las sanciones que puedan imponerse, que en el pre-

sente caso lo era de multa comprendida entre 1.000.001 a 25.000.000 de pesetas.

Por otro lado, siempre a juicio del Abogado del Estado, no puede entenderse que la sanción concreta a la que se alude en la propuesta de resolución sea algo así como el límite superior de la pretensión punitiva de las partes en el proceso penal. El instructor del expediente administrativo sancionador no es una suerte de acusador público ni el órgano decisor una especie de tribunal *supra partes*. En nuestro caso, el acuerdo del Consejo de Ministros motiva la cuantía de la sanción concreta que impone en términos sucintos pero constitucionalmente suficientes, y se mantiene dentro del margen legal de cuantías para infracciones muy graves. Por lo demás, la demandante ha dispuesto de todo el proceso contencioso-administrativo para combatir, como lo ha hecho, esta concreta fijación de la multa.

d) Para concluir, sostiene el Abogado del Estado que el pago del impuesto municipal no excluye la culpabilidad. Sin perjuicio de poner de relieve que la falta de invocación del derecho fundamental lesionado en la vía judicial previa es en este caso particularmente destacable, expone las razones por las que no procede la estimación de este motivo del recurso de amparo.

La STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2, se refirió a la capacidad infractora de las personas jurídicas en el Derecho administrativo sancionador, subrayando la finalidad estimuladora del cumplimiento de las normas que reviste el juicio de reprochabilidad cuando se trata de entidades.

Sentado esto, destaca el Abogado del Estado que poner un anuncio publicitario en la zona de afección de una carretera es una acción que se realiza libre y voluntariamente por decisión de quien actuaba en representación de la mercantil ahora solicitante de amparo. No puede haber a este respecto error de prohibición. En primer lugar porque la carga de su acreditación corresponde a quien lo invoca; además, por el hecho de que no se estime probado ese error no puede entenderse quebrantando el derecho fundamental a la presunción de inocencia, pues nada se dice acerca de la inexistencia de prueba de cargo bastante para enervar dicha presunción. En segundo término porque, prescindiendo de las dificultades que conlleva la aplicación a una persona jurídica la noción del error de prohibición, señala el Abogado del Estado que PONYSA, S.L., podía haberlo vendido mediante una simple consulta a la Demarcación de Carreteras o a otros órganos administrativos. Además, la apreciación de la concurrencia de un error de prohibición es, salvo supuestos excepcionales, una cuestión de mera legalidad y ajena, por ello, a la jurisdicción constitucional de amparo. Finalmente, el Abogado del Estado apunta que el pago de un tributo local no es por sí solo expresivo de un error de prohibición, pues podría responder bien al propósito de evitar una ilegalidad adicional de carácter tributario, que aumentaría las posibles consecuencias sancionadoras, bien al deseo de preconstituir a bajo costo la prueba de una aparente buena fe en la instalación del anuncio.

En consecuencia, al no apreciar la vulneración de ninguno de los derechos fundamentales invocados, el Abogado del Estado cierra su escrito solicitando la denegación del amparo instado.

11. El escrito de alegaciones de la mercantil recurrente se presentó en el Juzgado de guardia el 12 de abril de 2000, registrándose en este Tribunal Constitucional el siguiente día 14.

Tras una extensa exposición de los antecedentes, reitera la solicitante de amparo que la ausencia de notificación de la nueva propuesta de resolución contravino lo dispuesto en el art. 20.3 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora

y le impidió defenderse adecuadamente, ocasionándole indefensión y conculcando sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la defensa, que se reconocen en los arts. 24.1 y 2 CE, en sus manifestaciones de derecho a la audiencia, contradicción y defensa en sentido estricto. Frente a esto no cabe oponer, como hizo la Sentencia del Tribunal Supremo y reiteró el Ministerio Fiscal en el trámite de admisión abierto por providencia de 27 de septiembre de 1999, que el acuerdo sancionador adoptado por el Consejo de Ministros no habría alterado en lo sustancial la propuesta de resolución puesto que a la hora de graduar la sanción, aunque se mantuviese en la escala inicialmente prevista, se tuvieron en cuenta hechos nuevos sobre los cuales no se le dio a la imputada la oportunidad de alegar.

Respecto del segundo motivo del recurso, conculcación del derecho a la presunción de inocencia, la demandante señala que no plantea la existencia de un error de prohibición sino la falta de acreditación en el expediente sancionador de actuación dolosa o culpable constitutiva del ilícito administrativo. Por ello sostiene que también este motivo debe prosperar.

12. El escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal tuvo entrada en este Tribunal el 12 de abril de 2000. Después de una sucinta relación de los hechos expone los motivos por los que, en su opinión, procede denegar el amparo solicitado.

Así, en primer lugar, señala que el acto realmente recurrido no es la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo sino el acuerdo del Consejo de Ministros, de modo que la resolución judicial se impugna únicamente en cuanto confirma aquél, agotándose con ello la vía judicial previa.

Por lo que se refiere al derecho de defensa, subraya el Ministerio Fiscal que no sólo se notificó a la interesada la propuesta de sanción sino que también pudo defenderse del acto administrativo en la vía contencioso-administrativa. El acuerdo sancionador no altera de forma sustancial los hechos incluidos en la propuesta, por cuanto la norma que sirve de fundamento para la sanción ha sido en todo caso la relativa a la instalación de cualquier clase de publicidad. Además, las alusiones a la intencionalidad del causante y riesgo para la circulación vial pudieron ser —y fueron— objeto de alegación y prueba en el proceso contencioso-administrativo. De otro lado, es cierto que el acto sancionador alude al art. 33.1 de la Ley de carreteras, que gradúa las sanciones de acuerdo con la intencionalidad del causante y el riesgo generado para la circulación pero, como destaca la Sentencia, dicha sanción «aunque sin llegar al mínimo, se impone en la parte más baja de la escala establecida para las muy graves». En definitiva, coincide el Ministerio Fiscal con la afirmación vertida en la Sentencia (fundamento segundo *in fine*) en el sentido de que la no variación de los hechos imputados ni de su calificación determina que la elevación de la cuantía de la sanción no requería la previa audiencia a la expedientada que, por tanto, no sufrió indefensión alguna. A mayor abundamiento, la sancionada pudo impugnar el acto ante una instancia independiente —la Sala Tercera del Tribunal Supremo— obteniendo una revisión del mismo, aunque ciertamente en sentido contrario a sus intereses.

En relación con el derecho a la presunción de inocencia, insiste el Ministerio Fiscal en que el error de prohibición cumple, en el plano de la legalidad sancionadora, una función esencialmente exculpativa, por lo que debe ser alegado y probado por quien pretende su eficacia. Esta figura nada tiene que ver con la presunción de inocencia pues el presupuesto para su aplicación es que se haya cometido un hecho tipificado —aquí, como ilícito administrativo— y pueda ser atribuido

a una persona determinada. Es en esta primera fase donde juega la presunción de inocencia, pero, afirmada la existencia de prueba de cargo de la comisión del ilícito y de la participación del imputado, la concurrencia de un error invencible exculpativo es una cuestión de legalidad ordinaria, competencia exclusiva de los órganos judiciales y que ha recibido respuesta expresa en el fundamento segundo b) de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo.

13. Por providencia de 16 de mayo de 2002 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, el presente recurso de amparo trae causa del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 16 de diciembre de 1994, por el que se imponía a la empresa PONYSA, S.L., una sanción de 2.700.000 pesetas por contravención de lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, que prohíbe la instalación de publicidad fuera de los tramos urbanos de las carreteras estatales, siempre que aquella sea visible desde el dominio público viario. Esta resolución administrativa fue posteriormente confirmada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1998.

La imprecisión que se observa en la formulación del *petitum* de la demanda no impide concluir que la mercantil solicitante de amparo interesa la anulación de ambas resoluciones, administrativa y judicial, por vulneración de las garantías procesales del art. 24.2 CE en el expediente sancionador. Tales garantías son las correspondientes a los derechos fundamentales a ser informado de la acusación y a la presunción de inocencia, en los términos que posteriormente concretaremos. Por otro lado, aun cuando en ese mismo *petitum* se mencione expresamente como infringido el art. 25.1 CE, la lectura del escrito de demanda, que ninguna argumentación lleva a cabo sobre el particular, impide que nos pronunciemos sobre este extremo toda vez que a este Tribunal no le corresponde reconstruir de oficio las demandas ni suplir las razones de la parte cuando éstas no se aportan en el recurso (por todas, STC 190/2001, de 1 de octubre, FJ 6).

Hechas estas precisiones, debemos dejar constancia de que tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal se han mostrado, en sus respectivos escritos de alegaciones, contrarios al otorgamiento del amparo por no apreciar la concurrencia de los vicios de inconstitucionalidad aducidos por la recurrente. Para el primero de ellos, además, concurriría un defecto insubsanable de procedibilidad dado que los derechos fundamentales para cuya preservación se postula la concesión del amparo constitucional no fueron invocados en la vía judicial previa, concurriendo así el óbice procesal previsto en el art. 50.1 a), en relación con los arts. 43.1 *in fine* y 44.1 c), todos ellos de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional.

2. Como cuestión previa procede examinar la aludida objeción a la admisibilidad del presente recurso de amparo opuesta por el Abogado del Estado, quien señala que la mercantil demandante no invocó en el proceso judicial la dimensión constitucional de la cuestión planteada, ignorando con ello el mandato contenido en los arts. 43.1 *in fine* y 44.1 c) LOTC. Para el Abogado del Estado las genéricas e imprecisas alusiones a la indefensión y al principio de presunción de inocencia que se contienen en la demanda formulada en el recurso

contencioso-administrativo núm. 189/95, tramitado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo, no satisfacen las exigencias que dimanan de la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, que entre otros extremos conlleva que ha de ofrecerse a los órganos judiciales ordinarios la posibilidad de reparar la lesión constitucional con carácter previo a la intervención de este Tribunal Constitucional. A mayor abundamiento, sostiene el Abogado del Estado que parece llegado el momento de que este Tribunal extreme el rigor en la exigencia del cumplimiento del mencionado requisito de procedibilidad.

El examen de la cuestión aquí suscitada por el Abogado del Estado requiere comenzar definiendo con precisión el objeto del presente recurso de amparo. Este, como acertadamente han puesto de relieve tanto el propio Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos de alegaciones, está dirigido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1994, resolutorio del expediente sancionador instruido contra la mercantil ahora demandante. Se trata, por tanto, de un recurso de amparo interpuesto por el cauce del art. 43 LOTC, al punto de que la petición de anulación de la resolución recaída en el proceso judicial previo debe reputarse, en la hipótesis de que se otorgue el amparo, consecuencia y no presupuesto de la correspondiente estimación de la pretensión anulatoria del acto administrativo, habida cuenta de que el único reproche que efectivamente se ha formulado contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo ha sido el de no haber reparado las lesiones constitucionales padecidas en vía administrativa.

Sentado esto, lo que ahora se plantea es si se ha cumplido el requisito del art. 43.1 *in fine* LOTC, extremo sobre el cual este Tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones que no basta con recorrer todas las instancias procesales subsiguientes a la resolución administrativa que se impugna, sino que además es necesario plantear en ellas como tema central la vulneración de derechos fundamentales; si bien es cierto que, como igualmente hemos advertido, en atención a una interpretación finalista del mencionado precepto de nuestra Ley Orgánica, inspirada por el principio *pro actione*, lo esencial es «plantear la cuestión en términos tales que permitan al órgano judicial entrar a conocer de las específicas vulneraciones aducidas, sin que puedan exigirse formalidades específicas que no están previstas en la Constitución ni en la Ley» (STC 212/1993, de 28 de junio, FJ 1; en parecidos términos, STC 154/1993, de 23 de mayo, FJ 3).

Avanzando un paso más, cabe recordar que la doctrina de este Tribunal acerca de la finalidad a la que responde el requisito insubsanable de la previa invocación del derecho fundamental vulnerado ha hecho hincapié en que el mismo representa una garantía de la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo (por todas, STC 278/2000, de 27 de noviembre, FJ 3, y las resoluciones allí citadas), al tiempo que preserva los derechos de las otras partes del proceso (STC 198/2001, de 4 de octubre, FJ 2). La satisfacción de este doble propósito exige que la dimensión constitucional de la cuestión sometida al conocimiento de los órganos jurisdiccionales sea puesta de manifiesto tan pronto como hubiera lugar, con el fin de que dichos órganos puedan pronunciarse sobre ella y reparar cualesquiera vulneraciones de derechos o libertades fundamentales que puedan existir. Por ello, aun tratándose de una exigencia que ha de ser interpretada de manera flexible y finalista, sólo puede entenderse satisfecha si ha brindado a los órganos judiciales la posibilidad de conocer y pronunciarse sobre las hipotéticas vulneraciones de los derechos fundamentales que posteriormente se traigan a la consideración de esta jurisdicción constitucional. Resumiendo, en las

expresivas palabras de la ya citada STC 198/2001, FJ 2, por muy flexible que sea este Tribunal a la hora de exigir el cumplimiento de este requisito, «al no requerir mención expresa del precepto constitucional violado, ni siquiera de su contenido literal, sino simplemente del derecho, cualquiera que sea la forma en que éste se exponga, no puede llegar esa flexibilidad a anular prácticamente esa exigencia legal al socaire de planteamientos implícitos, presumibles o sobreentendidos, puesto que el rechazo del entendimiento literal o excesivamente rigorista de dicho requisito no ha llegado ni podía llegar a un vaciamiento absoluto del contenido de un precepto legal cuya ordenación responde a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, que se desprende claramente del art. 53.2 CE, y el titular del derecho fundamental debe facilitar su protección y hacer posible, con su invocación, que el órgano judicial remedie la presunta violación del correspondiente derecho».

Pues bien, aplicando la doctrina expuesta, debemos afirmar que su aplicación al presente caso permite entender adecuadamente cumplido el requisito de procedibilidad que nos ocupa. Así, de la lectura de la demanda formulada por la entonces actora en el proceso tramitado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo cabe deducir, de una parte, y sin especiales dificultades, que en el motivo relativo a la falta de cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el art. 20.3 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora subyacía una denuncia de vulneración del derecho fundamental a ser informado de la acusación, habida cuenta de que el núcleo de la queja entonces elevada a la consideración del indicado órgano jurisdiccional se centró en la imposibilidad de defenderse de una pretendida alteración de la calificación de la conducta. Al respecto parece oportuno añadir que fue justamente la falta de apreciación de ese cambio de calificación lo que determinó, en el fundamento segundo *in fine* de la Sentencia de 23 de abril de 1998, la desestimación de este concreto motivo del recurso. De otra parte, constatamos que en ese mismo escrito de demanda se invocó expresamente el principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en unos términos que debemos estimar suficientes a los solos efectos de entender satisfecho el requisito procesal impuesto por el art. 43.1 *in fine* LOTC.

3. Despejado el óbice procesal, y antes de pasar a examinar el fondo de las cuestiones planteadas en este proceso constitucional, hemos de advertir que, aun cuando la mercantil solicitante de amparo fundamente su recurso en tres motivos distintos, nuestro enjuiciamiento ha de ceñirse exclusivamente a los relativos a las posibles vulneraciones de sus derechos fundamentales a ser informada de la acusación y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). La falta de sustantividad propia, en términos de constitucionalidad, de la queja atinente a la pretendida vulneración de los derechos a la defensa y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) impide dar a la misma una respuesta singularizada, toda vez que las irregularidades procedimentales ahí denunciadas únicamente revisten relevancia constitucional si se reconducen al alegato de imposibilidad de defenderse de una acusación cuyos términos se ignoraban, contenido ya integrado en el primero de los motivos antes mencionados, referido a la infracción del derecho a ser informado de la acusación (acerca del relieve constitucional de las irregularidades procedimentales, STC 58/1989, de 16 de marzo, FJ 4).

4. Aduce la entidad mercantil recurrente que se ha quebrantado su derecho fundamental a ser informada de la acusación (art. 24.2 CE) porque no se le dio traslado de la propuesta de resolución que el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente presentó a la

consideración del Consejo de Ministros y cuya aceptación por este órgano en su reunión de 16 de diciembre de 1994 dio como resultado la imposición de una sanción de 2.700.000 pesetas por infracción de lo dispuesto en el art. 24.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras. Al decir de la recurrente, esta propuesta de resolución se habría apartado en dos aspectos de los términos en los que se había formulado inicialmente —en el acuerdo de incoación del expediente— la acusación de comisión del ilícito administrativo. De una parte, habría incorporado los criterios de intencionalidad en la conducta y riesgo para la circulación vial; de otra, habría alterado el relato de los hechos dado que ya no se habla de «instalación publicitaria» sino de una «valla» que, en efecto, de existir y siempre según el parecer de la solicitante de amparo, podría generar riesgo para la circulación, lo que no puede afirmarse cuando de un simple anuncio pintado en la pared de un inmueble se trata.

Ni el Abogado del Estado ni el Ministerio Fiscal participan de las tesis defendidas por la recurrente. En opinión del primero de ellos, para dar una adecuada respuesta a la cuestión suscitada por la demandante de amparo conviene tener en todo momento muy presente que el órgano competente para resolver el expediente sancionador era, en el momento en que se dictó el acto administrativo origen del actual proceso constitucional, el Consejo de Ministros. La formación de la voluntad de este órgano colegiado se lleva a cabo siempre a instancia de uno de sus miembros, sin que deba confundirse esa iniciativa con la propuesta de resolución que, en sentido técnico-jurídico, sólo puede elevar, cuando de expedientes sancionadores se trata, el instructor del procedimiento. Pues bien, en esta ocasión, y según explica el Abogado del Estado, la propuesta de resolución formulada por el instructor no fue notificada a la empresa expedientada porque no se apartaba del contenido del pliego de cargos inicial. El hecho de que el Consejo de Ministros no hiciera suya esta propuesta de resolución no ha conculcado, siempre en la opinión del Abogado del Estado, ninguna de las garantías del art. 24.2 CE porque la nueva individualización de la sanción se atuvo en todo caso al relato de los hechos (con alguna variación de escasa importancia, como es la relativa a la calificación del objeto) y a la calificación jurídica de la conducta (infracción muy grave), determinante de las consecuencias sancionadoras (multa entre 1.000.001 y 25.000.000 de pesetas). En consecuencia, el *novum* introducido por el acuerdo del Consejo de Ministros no colocó a la recurrente en una situación de indefensión, privándola de sus derechos de defensa. Todo ello sin olvidar que el acuerdo del Consejo de Ministros motiva adecuadamente la cuantía de la sanción impuesta y se mantiene dentro del margen legal establecido para las infracciones muy graves. Por lo demás, el Abogado del Estado recuerda que la demandante ha dispuesto de la revisión en vía contencioso-administrativa de la sanción.

En este último punto insiste el Ministerio Fiscal, quien participa además de la opinión del Abogado del Estado acerca de la falta de modificación de los hechos y de su calificación jurídica, extremos ambos subrayados por la resolución judicial previa. Finalmente, sostiene que la elevación de la cuantía de la sanción no requería la previa audiencia a la expedientada, la cual, por tanto, no padeció indefensión alguna.

5. Una adecuada respuesta a la queja expuesta por la recurrente en este proceso de amparo ha de partir de la premisa, establecida tempranamente por este Tribunal, de que «los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de

la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución» (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2). Y es que, como ya entonces advertíamos, «tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculcado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga» (STC 18/1981, FJ 3; en el mismo sentido, STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 10).

Junto con esa garantía de procedimiento, este Tribunal ha ido depurando la traslación de las garantías procesales constitucionalizadas en el apartado segundo del art. 24 CE al ámbito del procedimiento administrativo sancionador sobre la premisa de su compatibilidad con la naturaleza de éste (al respecto, SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7, y 7/1998, de 13 de enero, FJ 5). Así, con carácter general y sin ánimo de exhaustividad, hemos entendido aplicables el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas matizaciones; el derecho a ser informado de la acusación, que conlleva la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción pesa sobre la Administración, con la prohibición absoluta de utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; o el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se infiere que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba [entre otras muchas, SSTC 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 3/1999, de 25 de enero, FJ 4, y 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3 a)].

Por lo que respecta a la doctrina constitucional atinente al derecho fundamental a ser informado de la acusación, proclamado en el art. 24.2 CE, este Tribunal ha hecho especial hincapié en el contenido normativo complejo que encierra, pues junto al mandato obvio de poner en conocimiento de quien se ve sometido al ejercicio del *ius puniendi* del Estado la razón de ello, presupone la existencia de la acusación misma y es, a su vez, instrumento indispensable para poder ejercitar el derecho de defensa pues representa una garantía para evitar la indefensión que resultaría del hecho de que alguien pueda ser condenado por cosa distinta de la que se le acuse y de la que, consecuentemente, no haya podido defenderse (por todas, SSTC 19/2000, de 31 de enero, FJ 4, y 287/2000, de 27 de noviembre, FJ 14). Las resoluciones ahora citadas se pronunciaron en relación con el proceso penal, en cuyo ámbito también hemos matizado la sujeción existente entre la condena y la acusación formulada, advirtiendo que no puede llegar tan lejos como para impedir que el órgano judicial modifique la calificación de los hechos enjuiciados en el ámbito de los elementos que han sido o han podido ser objeto de debate contradictorio, operando aquí los conceptos de identidad fáctica y homogeneidad de la calificación jurídica (STC 4/2002, de 14 de enero, FJ 3, que resume la doctrina constitucional en la materia). En conclusión, como ya señaláramos en la STC 225/1997, de 15 de diciembre, FJ 4 *in fine*, y hemos reiterado nuevamente en la mencionada STC 4/2002, FJ 3, «desde la perspectiva constitucional del derecho de defensa lo que

resulta relevante es que la condena no se produzca por hechos o perspectivas jurídicas que *de facto* no hayan sido o no hayan podido ser plenamente debatidas. La homogeneidad entre la acusación y la condena es, sobre todo, un instrumento útil, extraordinariamente útil, si se quiere, para enjuiciar la posibilidad real de debate». Finalmente, importa advertir que la traslación de estos criterios al ámbito de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas ha de efectuarse teniendo en todo momento presentes las diferencias estructurales del procedimiento establecido para su ejercicio, que no conoce una diferenciación orgánica tajante entre acusación, instrucción y decisión ni una nítida frontera entre un período de preparación o instrucción y otro de enjuiciamiento (STC 56/1998, de 16 de marzo, FJ 4, aquí por referencia al derecho a la prueba).

6. La aplicación de la doctrina ahora sintetizada al presente caso conduce a la desestimación del presente recurso de amparo.

Para comenzar, debemos afirmar que carece de toda relevancia constitucional la queja atinente a la falta de notificación de la propuesta de resolución formulada por la recurrente. Como acertadamente ha puesto de relieve el Abogado del Estado, en sentido técnico sólo el instructor tiene atribución legal para elevar dicha propuesta, lo que efectivamente hizo en el caso origen de este proceso constitucional. Ahora bien, esa propuesta de resolución reproducía el pliego de cargos en sus elementos esenciales: relato de los hechos, calificación jurídica de los mismos e individualización de la sanción cuya imposición se sugería. Toda vez que la expedientada tuvo oportunidad de alegar respecto del contenido del mencionado pliego, no es posible apreciar que la ausencia de traslado de la propuesta de resolución con la que concluyó la instrucción del expediente mermara su derecho de defensa ni le causara indefensión material alguna.

En todo caso resulta pertinente recordar que, por lo que atañe al *factum*, este Tribunal ha estimado que «las garantías de defensa del sujeto sometido a un procedimiento administrativo sancionador alcanzan a la integridad —inalterabilidad— de los hechos imputados, desde el mismo momento en que, abierto el expediente sancionador, se deja también expedita a la parte la posibilidad de ejercitar las defensas que estime oportunas para conservar la integridad de su derecho» (STC 160/1994, de 23 de mayo, FJ 3), de tal suerte que la imputación de una infracción puramente formal no puede transformarse sorpresivamente en otra de carácter sustantivo (en el mismo sentido, STC 169/1998, de 21 de junio, FJ 3). En relación con las consecuencias jurídicas, en la STC 29/1989, de 6 de febrero, FJ 6, se afirma la doctrina de que el derecho fundamental a ser informado de la acusación impide una modificación de la calificación jurídica de la falta (entonces de grave a muy grave) efectuada en la fase de resolución del expediente y sin brindar al afectado la posibilidad de ejercer su derecho de defensa.

7. Lo que interesa determinar en este caso es si el apartamiento de la propuesta inicial de resolución —que reiteraba el contenido del pliego de cargos— llevado a cabo por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 1994 ha implicado una alteración del relato de los hechos o de la calificación jurídica de los mismos, por referencia a los términos conocidos por la empresa expedientada.

Despejar la primera de estas incógnitas resulta tarea sencilla puesto que el acuerdo sancionador no altera el relato del supuesto fáctico contenido en el acuerdo de iniciación del expediente y reproducido en el pliego de cargos del que se dio oportuno traslado a la empresa inculpada. La caracterización del objeto como «valla publicitaria», y no como «instalación publicitaria», no tie-

ne, desde la perspectiva constitucional, la relevancia pretendida por el recurrente desde el momento en que el art. 34.1 g) de la Ley de carreteras tipifica como infracción muy grave la instalación de «cualquier clase de publicidad» visible desde la zona del dominio público viario. Consecuentemente, no puede concluirse que este cambio de denominación haya causado indefensión alguna a la recurrente.

Tampoco cabe concluir que se ha vulnerado el derecho a ser informado de la acusación porque se elevara la cuantía de la sanción. Cierto es que el órgano instructor había propuesto la imposición de una multa de 1.000.001 pesetas y que el Consejo de Ministros incrementó la misma hasta 2.700.000 pesetas. Sin embargo, no es menos cierto que esta diferencia en el *quantum* sancionador no fue el resultado de una distinta calificación jurídica del hecho sino de la aplicación de los criterios de individualización de la sanción recogidos en el art. 33.1 de la Ley de carreteras, criterios que en el procedimiento administrativo corresponde concretar al órgano decisorio.

En efecto, la conducta fue calificada en todo momento como infracción muy grave, tipificada en el art. 31.4 g), en relación con el art. 24, ambos de la Ley de carreteras, extremo sobre el que no ha habido discrepancia entre las partes. Conforme al ya mencionado art. 33.1 de la indicada Ley, estos ilícitos pueden ser sancionados con multa de 1.000.001 a 25.000.000 de pesetas; este mismo precepto determina que la cuantía concreta habrá de fijarse «atendiendo a los daños y perjuicios producidos, en su caso, al riesgo creado y a la intencionalidad del causante». En el pliego de cargos se indicaba a la expedientada que, en el supuesto de que reconociese su responsabilidad, se elevaría propuesta de imposición de la multa en la cuantía mínima prevista. Aun a pesar de que la inculpada negó su responsabilidad, el instructor propuso esa mínima cuantificación de la multa.

La recurrente se queja de que el Consejo de Ministros elevó dicha cuantía al apreciar la existencia de intencionalidad y riesgo para la circulación, siendo así que ninguna de estas circunstancias le fueron puestas de manifiesto y, en consecuencia, no le fue posible defenderse. Sin embargo, no podemos ignorar el hecho de que en el pliego de cargos se efectuaba ya una referencia explícita al art. 33 de la Ley de carreteras a los efectos de individualización de la sanción, por lo que pudo aducir lo que a sus intereses conviniera acerca de los referidos criterios. A mayor abundamiento, tampoco debemos olvidar el hecho de que los argumentos que empleó en la fase instructora, ahora reiterados en el motivo del recurso de amparo relativo a la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, fueron en la línea de exclusión de la culpabilidad, y por ende de la intencionalidad de la conducta.

En consecuencia, no cabe apreciar la invocada vulneración del derecho a ser informado de la acusación. Los hechos y su calificación jurídica no fueron alterados en el curso del expediente administrativo sancionador, limitándose el órgano que ostentaba la competencia resolutoria a aplicar los criterios legales de individualización de la sanción, cuya naturaleza pecunaria tampoco varió.

Todo lo expuesto conduce a la desestimación del recurso de amparo por este motivo.

8. En segundo lugar aduce la mercantil recurrente vulneración de su derecho fundamental a la presunción de inocencia. A este respecto señala que ha venido abonando las tasas municipales correspondientes al anuncio que motivó la imposición de la sanción, por lo que no sería acorde con los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos imponer una sanción a quien actúa amparado en la apa-

riencia de buen derecho que representa la satisfacción de dicha tasa. En particular, sostiene que al haber actuado en la confianza de que el cumplimiento de su deber tributario se correspondía con la legalidad del anuncio no le es reprochable la conducta, por lo que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b), se habría conculcado el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en lo atinente al juicio de culpabilidad del hecho imputado.

Por su parte, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal rechazan este motivo porque entienden que la cuestión suscitada ha de reconducirse a la figura del error de prohibición. Consecuentemente, la denuncia habría de reconducirse al ámbito de la legalidad ordinaria, toda vez que la cuestión planteada no atañe a la existencia de prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia sino a la concurrencia de un error que excluiría la reprochabilidad de la conducta, algo que está lejos de haberse acreditado habida cuenta de que dicho error no era, en modo alguno, invencible y su propia existencia no puede estimarse probada mediante la alusión genérica al cumplimiento de una figura tributaria ajena por completo al ámbito de competencias de la Administración actuante y que sirve a fines distintos de los protegidos por la norma tipificadora de la conducta. A mayor abundamiento, el Abogado del Estado recuerda que en la STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2, se examina la capacidad infractora de las personas jurídicas en el Derecho administrativo sancionador subrayando la finalidad estimuladora del cumplimiento de las normas que reviste el juicio de reprochabilidad cuando de entidades se trata.

9. Según tiene reiteradamente afirmado este Tribunal, «la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas ..., pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio» [SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b), y 169/1998, de 21 de julio, FJ 2]. De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado (enumerados para el proceso penal, recientemente, en la STC 17/2002, de 28 de enero, FJ 2), resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una *probatio diabolica* de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4). Sin perjuicio de lo cual, es obligado recordar que no corresponde a este Tribunal la revisión de la valoración del material probatorio efectuado por la Administración sino sólo llevar a cabo una supervisión externa de la razonabilidad del discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico resultante (por referencia al proceso penal, STC 249/2000, de 30 de octubre, FJ 3).

Dejando aparte la cuestión de en qué medida sea aplicable la presunción de inocencia a los procedimientos administrativos, la aplicación de la doctrina expuesta al presente caso determina la desestimación de este

motivo del recurso. La entidad mercantil demandante de amparo no discute tanto la existencia de material probatorio suficiente para acreditar la realización del hecho objeto de sanción cuanto que del mismo pueda derivarse su responsabilidad. A este respecto alega haber obrado en la confianza legítima de que el abono regular de unos tributos municipales acreditaban la legalidad de la instalación publicitaria, esto es, un error de prohibición que, en principio, es cuestión de legalidad ordinaria. Este argumento, ya aducido en vía contencioso-administrativa, y de suyo no concluyente, fue rechazado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1998 por carecer de apoyo sustancial toda vez que el impuesto municipal sobre la publicidad no existía en el momento al que se contraen los hechos denunciados. Es oportuno señalar, al efecto, que en la prueba practicada en el recurso contencioso-administrativo —y más concretamente en la instada por la entidad ahora recurrente en amparo— obra una certificación expedida por el Interventor General del Ayuntamiento de Pontevedra de la que resulta que en la fecha de los hechos que ahora se conocen no había ya tal abono de impuesto de publicidad: dice, en efecto, dicha certificación que la entidad mercantil ahora recurrente «figuró como titular de un anuncio publicitario en la casa núm. 15 de Eirós-Mourentee desde el cuarto trimestre de 1988 hasta el 4.º trimestre de 1991, ambos inclusive».

En consecuencia, ha habido actividad probatoria de cargo, cuya suficiencia no ha quedado desvirtuada por las alegaciones de la recurrente. Por ello, no pudiendo acogerse la tesis sostenida por ésta sobre la irreprochabilidad de su conducta, procede la desestimación de este segundo motivo del presente recurso de amparo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de mayo de dos mil dos.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

11893 *Sala Primera. Sentencia 118/2002, de 20 de mayo de 2002. Recurso de amparo 4128/98. Promovido por Cosyc, S.A., frente a las resoluciones de un Juzgado de lo Social de Zaragoza que decretaron el archivo de su demanda contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y otros, por recargo de prestaciones debido a accidente laboral.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de demanda por no haber transcurrido el plazo de silencio administrativo respecto a un code mandado no necesario.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, don Fernando Garri-