

**Suplemento****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**11919** *Sala Primera. Sentencia 142/2009, de 15 de junio de 2009. Recurso de amparo 2406-2006. Promovido por don Juan Manuel Morillo Ruiz y otra persona frente a la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que desestimó su recurso contra el Ayuntamiento de Sevilla sobre sanción disciplinaria por una falta leve de atentado a la dignidad de los funcionarios o de la Administración. Supuesta vulneración de los derechos a no declarar contra sí mismo y no confesarse culpable: policías locales sancionados por haber faltado a la verdad en un procedimiento de información reservada sobre la denuncia de un ciudadano en relación con unas multas de tráfico. Voto particular concurrente.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 2406-2006, promovido por don Juan Manuel Morillo Ruiz y don Juan Manuel Castillo Díaz, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Patricia Rosch Iglesias y asistidos por el Abogado don Juan Carlos Vázquez Vicente, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, de 24 de enero de 2006, en el procedimiento abreviado núm. 318-2005, que desestima el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 16 de marzo de 2005, recaída en el expediente sancionador núm. 67-2004. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido el Ayuntamiento de Sevilla. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 3 de marzo de 2006, la Procuradora de los Tribunales doña Patricia Rosch Iglesias, en nombre y representación de don Juan Manuel Morillo Ruiz y don Juan Manuel Castillo Díaz, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) A raíz de una denuncia interpuesta ante el Ayuntamiento de Sevilla el día 1 de abril de 2004 por un ciudadano contra los recurrentes, agentes de la Policía Local de dicha localidad, en la que se les imputaba abuso de autoridad, intimidación y amenazas, así como la arbitraria imposición de dos multas, se acordó incoar la práctica de una información reservada, al objeto de esclarecer los hechos denunciados y determinar en su caso las posibles responsabilidades administrativas que pudieran derivarse para los funcionarios implicados en los mismos.

En la tramitación de dicho expediente de información reservada fueron citados los dos agentes, quienes comparecen ante el Instructor el día 10 de diciembre de 2004 y, tras

negar los hechos que se denuncian y ofrecer su versión de los mismos, al ser preguntados si tienen algo más que añadir afirman: «Sí. Querrían aportar, en cuanto los consigan, los recursos que este señor presentó contra las denuncias interpuestas en su día, para que se vea que en las mismas hacía un relato de los hechos totalmente distinto al de la denuncia, señalando, por ejemplo, que se quitó el cinturón y tocó el claxon para dar marcha atrás y dejar pasar al vehículo de los policías».

b) Mediante un escrito de fecha 28 de diciembre de 2004, el Instructor del expediente manifiesta que no dispone de elementos objetivos para acreditar que la actuación de los agentes supusiera un abuso de autoridad u otra falta similar. No obstante, afirma que sí se ha demostrado «que en su comparecencia ante esta Instrucción faltaron a la verdad de modo expreso y manifiesto. Ciertamente es que nadie está obligado a declarar en su contra, de ahí que se acepte la versión dada por ellos de los hechos, pero el añadido que hicieron, no solicitado ni pertinente para esclarecer el objeto de la denuncia, referente a la versión que el ciudadano daba de los hechos en los recursos presentados contra las multas no coincidía con la de la denuncia se ha demostrado falso. Esta falsedad gratuita, a juicio de esta Instrucción, no debería quedar impune, pues supone un claro atentado a la dignidad del funcionario, máxime en dos funcionarios que por su pertenencia al cuerpo de la Policía Local tienen conferida una autoridad cuyo empleo debería ser ejemplar». Por ello entiende que debería incoarse expediente disciplinario a los agentes.

Con base en este escrito, por Resolución de 29 de diciembre de 2004 la Ilma. Sra. Capitular Delegada del Área de Recursos Humanos acordó incoar expediente disciplinario a los dos policías locales que finaliza con resolución de fecha 16 de marzo de 2005, en la que se impone a cada uno de los funcionarios la sanción de pérdida de dos días de remuneración y suspensión de funciones durante igual periodo, por la comisión de una falta de atentado leve a la dignidad de los funcionarios o de la Administración, «al declarar el día 10 de diciembre de 2004 faltando a la verdad de forma innecesaria para esclarecer los hechos que se dirimían y sin solicitud en tal sentido de la Instrucción del expediente de información reservada 61/04, que el ciudadano denunciante de los hechos que se intentaban esclarecer había realizado un relato distinto de los mismos en los recursos presentados contra las multas interpuestas, cuando se ha demostrado que los relatos del escrito de denuncia y de los recursos contra las multas coinciden plenamente, lo que supone una falta de consideración para con el administrado y un atentado a la gravedad y decoro que debe presidir la actuación de quienes están revestidos de la singular autoridad que da la pertenencia al cuerpo de la Policía Local».

c) Contra esta resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo, desestimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla de 24 de enero de 2006. En su fundamentación jurídica, la Sentencia destaca que los recurrentes no fueron citados como inculpados «sino que ante una denuncia de un ciudadano, se les cita para esclarecer los hechos como agentes de la autoridad actuante, con motivo de haber emitido dos boletines de denuncia al conductor de un vehículo, el denunciante, quien relata los hechos. No se está sancionando el comportamiento de los agentes en el ejercicio de sus funciones para con el ciudadano, sino que siendo citados para esclarecer los hechos, en ese relato aleguen que van a aportar los recursos que el ciudadano formuló contra las multas impuestas donde el relato es distinto, de manera que el ciudadano, según los agentes, venía a reconocer los hechos por los que fue denunciado, quitarse el cinturón de seguridad y tocar el claxon. Estas últimas manifestaciones, más que alegaciones en su defensa, lo que se hubiera cumplido con negar los hechos, vienen a ser calificados laxamente como una falta de consideración para con el ciudadano, obviándose que incluso pudo dar lugar a derivar hacia una actuación penal contra el ciudadano, por denuncia falsa contra los agentes, ya que fue formulada ante funcionario público; y en cuanto al atentado contra el decoro, atendiendo a la singular autoridad de la que están investidos, se aprecia que el comportamiento de los recurrentes supone una clara vulneración del principio de presunción de veracidad que la Ley otorga a las declaraciones y actas levantadas por los agentes de la autoridad. Hemos de compartir que se ha perturbado el normal funcionamiento de la Administración y con ello las expectativas

de seguridad y confianza que se tiene en los agentes de policía por parte de la ciudadanía, y de los propios poderes públicos».

La Sentencia indica que es una resolución firme y que contra ella no cabe interponer recurso alguno.

3. Los recurrentes fundamentan su demanda de amparo en la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a no declarar contra sí mismos ni declararse culpable (art. 24.2 CE).

Sostiene la demanda, en primer lugar, que la condición de inculpados de los recurrentes es evidente desde el punto de vista material, pues su comparecencia en el expediente de información reservada lo era con la finalidad de determinar si habían cometido los hechos por los que les denunciaba un ciudadano (como se desprende de la Resolución del Ayuntamiento de 23 de noviembre de 2004, en la que se acuerda la incoación de la información reservada). Siendo así, su situación es materialmente equiparable a la del imputado en la instrucción penal, gozando de los derechos que confiere el art. 24 CE, pues el Tribunal Constitucional ha declarado en múltiples ocasiones que los principios y garantías del proceso penal son aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Cita, por todas, la STC 157/2000, de 12 de junio.

Sentado lo anterior, y con cita de las SSTC 129/1996 y 153/1997, se recuerda que el imputado no tiene obligación de decir la verdad, sino que puede callar total o parcialmente, o incluso mentir, en virtud de sus derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE). Entienden los recurrentes que se trata de un derecho *cuasi absoluto*, sin límites, cuyo ejercicio no puede tener consecuencias negativas para quien lo ejerce, más allá de la valoración que tal declaración merezca en el procedimiento en el que se presta. Pero lo que no es en modo alguno admisible es castigar el ejercicio del derecho, abriendo un procedimiento distinto para sancionarlo, que es lo sucedido en el presente caso, pues ello vulnera el derecho fundamental a no declarar contra sí mismo y no confesarse culpable. Añaden, además, que el motivo por el que se incoa el expediente es absolutamente pueril, pues las manifestaciones realizadas por los agentes en la información reservada no eran injuriosas o calumniosas, y tampoco pueden ser interpretadas como la imputación al ciudadano de un delito de denuncia falsa.

Consideran igualmente vulnerado, además, su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a no declarar contra sí mismo y no declararse culpable (art. 24.2 CE), pues el ejercicio de un derecho fundamental nunca puede ser objeto de sanción alguna. Se citan las SSTC 124/2005, 101/2003 y 65/2004.

4. Por providencia de 1 de octubre de 2008, la Sección Primera acordó la admisión a trámite de la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla y al Ayuntamiento de Sevilla para que en el plazo de diez días remitieran testimonio del procedimiento abreviado núm. 318-2005 y del expediente disciplinario incoado con fecha 29 de diciembre de 2004, interesándose al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción de los recurrentes en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. A través de una diligencia de ordenación de 18 de febrero de 2009, la Secretaría de Justicia de la Sala Primera tuvo por personada y parte a la Procuradora doña Elena Puig Turégano, en nombre y representación del Ayuntamiento de Sevilla y dio vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por término de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme a lo establecido en el art. 52.1 LOTC.

6. El día 24 de marzo de 2009 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal, interesando que se otorgue el amparo solicitado.

Recuerda el Fiscal que la doctrina del Tribunal Constitucional afirma la vigencia en el procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del art. 24.2 CE, entre las que se encuentra el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. Cita las SSTC 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 272/2006, de 25 de septiembre, FJ

2; y 70/2008, de 23 de junio, FJ 4. Tras sintetizar la doctrina relativa a este derecho fundamental en el proceso penal, recogida por ejemplo en la STC 75/2007, de 16 de abril, FJ 6, y destacar que se ha afirmado que el acusado cuando declara no sólo no tiene obligación de decir verdad, sino que puede callar total o parcialmente o incluso mentir, se concluye —con cita de la STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7— que el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa, ha de ser respetado en la imposición de las sanciones administrativas, sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el derecho administrativo sancionador.

En el análisis del caso, se destaca que el Ayuntamiento de Sevilla incoó expediente de información reservada para el esclarecimiento de unos hechos que podían revestir carácter de infracción administrativa en el que los demandantes de amparo tenían, desde el principio y sin ningún género de dudas, la condición de presuntos autores de los hechos, por lo que ha de considerárseles imputados, inculpados o denunciados. Sin embargo, no se les informó de sus derechos a no declarar y a no declarar contra sí mismos, o al menos de las consecuencias que podía acarrear faltar a la verdad en tal declaración. También destaca que la manifestación que realizaron en la información reservada tenía un claro carácter defensivo de su actuación profesional, al pretender introducir dudas sobre la credibilidad de las manifestaciones del denunciante. Por todo ello, entiende el Fiscal que sancionarles por sus declaraciones en dicho expediente es contrario a su derecho a no declarar contra sí mismos (art. 24.2 CE).

7. Mediante escrito registrado el día 24 de marzo de 2009, la Procuradora de los Tribunales y del Ayuntamiento de Sevilla, doña Elena Puig Turégano, presentó sus alegaciones, interesando la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación.

Se alega, en primer lugar, la falta de agotamiento de la vía judicial previa, por entender que contra la Sentencia recurrida cabía recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia, que no se interpuso. Sostiene la parte compareciente que en las sanciones que implican pérdida de función el asunto ha de considerarse de cuantía indeterminada (cita en apoyo de su tesis dos Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Cataluña y Madrid), por lo que no se está ante uno de los supuestos de irrecurribilidad del art. 81.1 LJCA, y que el art. 81.2 b) de la misma Ley avala tal conclusión, pues aunque la pretensión no se articula por la vía especial del procedimiento de protección de derechos fundamentales, la única cuestión que se planteó en el proceso es la supuesta infracción del derecho reconocido en el art. 24.2 CE. Por otra parte, aunque la Sentencia indicara que no cabía apelación contra ella, el pie de recurso no es vinculante cuando la parte actuó asistida de Letrado, como es el caso, citando el ATC 434/2004, de 15 de noviembre. Y, por último, con cita de la STC 228/2007, se destaca que el hecho de que la demanda haya sido admitida a trámite en absoluto impide la declaración de inadmisibilidad en Sentencia.

En cuanto al fondo del asunto, rechaza la vulneración alegada por los recurrentes, sosteniendo que este Tribunal tiene declarado que los principios del proceso penal no son trasladables sin más al ámbito sancionador administrativo, sino que su configuración y alcance son distintos y que, en todo caso, una mera información reservada no es un procedimiento administrativo sancionador, sino una actuación previa a la incoación del expediente disciplinario y que no forma parte del mismo.

8. Por providencia de 10 de junio de 2009 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, de 24 de enero de 2006, que desestima el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 16 de marzo de 2005, que impuso a los recurrentes la sanción de pérdida de dos días de remuneración y suspensión

de funciones durante igual periodo, por la comisión de una falta de atentado leve a la dignidad de los funcionarios o de la Administración.

Los recurrentes denuncian la vulneración por las resoluciones judicial y administrativa recurridas de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a no declarar contra sí mismos ni declararse culpable (art. 24.2 CE), en la medida en que entienden que la sanción administrativa impuesta lo es por unas declaraciones vertidas en el ejercicio del derecho fundamental a no declarar contra sí mismo y no confesarse culpable. El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso y el Ayuntamiento de Sevilla su inadmisión o, subsidiariamente, su desestimación íntegra.

Debe precisarse que las lesiones constitucionales que denuncian los demandantes de amparo, de haberse producido, tendrían su origen directo en la resolución administrativa sancionadora y no en la Sentencia que se limitó confirmar la legalidad de la resolución administrativa. La denunciada vulneración del art. 24.1 CE no constituye una queja autónoma que se impute a la actuación del órgano judicial, sino que aparece indisolublemente vinculada a la relativa al derecho a no declarar contra sí mismo y no declararse culpable, debiendo quedar subsumido su análisis en el de éste. Por tanto, no estamos ante un recurso de amparo del art. 44 LOTC, como parece entender la demanda de amparo, ni ante un amparo mixto (arts. 43 y 44 LOTC), sino ante un recurso del art. 43 LOTC. El hecho de que los recurrentes hayan escogido la vía del art. 44 LOTC para la impugnación resulta intrascendente y no debe impedir el examen de las infracciones constitucionales en que supuestamente habría incurrido la Administración, cuando, como ocurre en este caso, tras la lectura de la fundamentación jurídica y del suplico de la demanda se comprueba que el recurso comprende, además de la petición de nulidad de la Sentencia formalmente impugnada, la de las decisiones administrativas que la anteceden (SSTC 6/1981, de 16 de marzo; 147/2003, de 14 de julio, FJ 1; 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 2).

2. Con carácter previo al análisis de fondo, hemos de pronunciarnos sobre la concurrencia o no del óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa alegado por el Ayuntamiento de Sevilla. Entiende el citado Ayuntamiento que contra la Sentencia recurrida cabía recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia, que no se interpuso. Para llegar a tal conclusión sostiene que, al tratarse de una sanción que implica la pérdida de función, el asunto es de cuantía indeterminada, por lo que no se está ante uno de los supuestos de irrecorribilidad del art. 81.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), a lo que añade que el art. 81.2 b) de la misma Ley avala tal conclusión, pues aunque la pretensión no se articula por la vía especial del procedimiento de protección de derechos fundamentales, la única cuestión que se planteó en el proceso es la supuesta infracción del derecho reconocido en el art. 24.2 CE.

Este Tribunal ha señalado reiteradamente que a la hora de comprobar el cumplimiento del requisito procesal en cuestión ha de partir del hecho de que la determinación de los supuestos en los que cabe un recurso es una cuestión de legalidad ordinaria que, en última instancia, debe ser resuelta por el Tribunal competente (STC 211/1999, de 29 de noviembre, FJ 2). No obstante, en la medida en que lo exige la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC), debe necesariamente ejercer un control sobre el correcto agotamiento de la vía judicial previa, lo que nos obliga a un pronunciamiento *ad casum* sobre la necesidad o no de haber interpuesto contra la resolución que se impugna un determinado recurso, si bien nuestro control debe limitarse a examinar si el recurso era razonablemente exigible (SSTC 128/2002, de 3 de junio, FJ 2; 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 3). Esta exigencia de razonabilidad se traduce en que, aun cuando en ningún momento puede quedar al arbitrio del recurrente o de su dirección letrada la estimación de si es o no necesario interponer un determinado recurso para entender agotada la vía judicial previa, el presupuesto procesal del agotamiento no puede configurarse como la exigencia de interponer cuantos recursos fueren imaginables, sino sólo aquellos cuya procedencia se desprenda de modo claro y terminante del tenor de las previsiones legales, sin necesidad de complejos análisis jurídicos o de complejas interpretaciones precisándose además que, dada su naturaleza y finalidad, sean adecuados para reparar la lesión presuntamente

sufrida (SSTC 169/1999, de 27 de septiembre, FJ 3; 178/2000, de 26 de junio, FJ 3; 101/2001, de 7 de mayo, FJ 1; 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 3). Por el contrario, cuando la interposición del recurso procedente requiere un razonamiento excesivamente complejo, no puede exigirse al ciudadano —con la perspectiva de control que nos corresponde— que supere esas dificultades de interpretación (SSTC 76/1998, de 31 de marzo, FJ 2; 140/2000, de 29 de mayo, FJ 2; 128/2002, de 3 de junio, FJ 2; 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 3).

Y en el presente caso, frente a la compleja argumentación con la que el Ayuntamiento de Sevilla pretende justificar la recurribilidad en apelación de la Sentencia contra la que se interpone recurso de amparo, cabe destacar, en primer lugar, que no existe un precepto legal del que se desprenda de manera inequívoca la recurribilidad de la Sentencia del Tribunal de lo contencioso-administrativo. Por el contrario, la regla general establecida en el art. 81.1 a) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa es que son irrecurribles los supuestos de cuantía inferior a tres millones de pesetas (18.029,93 euros), supuesto en el que, en principio, parece encajar una sanción de pérdida de dos días de remuneración y suspensión de funciones durante igual periodo. Y por lo que respecta al art. 81.2 b) de la citada Ley, este precepto establece que son siempre susceptibles de apelación las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, pero como la propia parte compareciente admite en el presente caso no nos encontramos ante ese tipo de procedimiento, por lo que resulta palmario que la concurrencia de un óbice procesal de falta de agotamiento del presente recurso de amparo no puede apoyarse en un precepto legal que no resulta aplicable al caso.

La propuesta por el Ayuntamiento de Sevilla es una interpretación posible de la legalidad, cuya corrección no nos corresponde analizar, por exceder el ámbito de nuestra jurisdicción de amparo, pero contraria a la realizada en el presente caso por el Tribunal competente, esto es, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, que entendió que la Sentencia era irrecurrible, apoyándose en una interpretación de la legalidad también posible, y no arbitraria ni irrazonable, por encontrar claro apoyo en el tenor literal de la norma aplicable. Una interpretación que, además, hizo constar en la propia resolución judicial, generando en el ciudadano una confianza legítima en que su actuación al no recurrir en apelación era procesalmente correcta.

Entiende el compareciente, con cita de la doctrina reproducida en el ATC 434/2004, de 15 de noviembre, que al estar los recurrentes asistidos de Letrado no pueden justificar su conducta procesal en lo que considera una errónea instrucción de recursos por parte del órgano judicial. Dos precisiones son necesarias al respecto. Conviene recordar, en primer lugar, que la jurisprudencia invocada —referida a la interposición de recursos manifiestamente improcedentes erróneamente indicados en la instrucción de recursos y a sus efectos sobre la extemporaneidad del recurso de amparo— ha sido aclarada y perfilada por el Pleno de este Tribunal en la STC 241/2006, de 20 de julio, FJ 3, al declarar que no puede determinar la extemporaneidad del amparo la interposición por el recurrente, cuenta o no con asistencia letrada, de recursos o remedios procesales objetiva y manifiestamente improcedentes cuando la misma sea consecuencia de una errónea indicación consignada en la instrucción de recursos a que se refiere el art. 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Y ello porque «la instrucción o información errónea acerca de los recursos facilitada por los órganos judiciales, dada la *auctoritas* que corresponde a quien la hizo... es susceptible de inducir a un error a la parte litigante, que hay que considerar en todo caso excusable». Por lo demás, en el presente caso no nos encontramos ante una errónea instrucción de recursos en un supuesto en que la resolución judicial era susceptible, de forma inequívoca o al menos clara, de recurso de apelación, sino —a lo sumo— ante una cuestión discutible, susceptible de diversas interpretaciones de la legalidad procesal. Siendo así, y aun cuando los recurrentes contasen con asistencia letrada, no cabe apreciar en su conducta procesal negligencia alguna, sin que resulte exigible, a la vista de las circunstancias del caso, que actuasen en contra de la interpretación e instrucción expresa del órgano judicial. Al contrario, se han amparado en la legítima confianza que la actuación

del órgano judicial ha generado a los efectos de entender correctamente agotada la vía judicial previa.

En atención a las razones anteriormente expuestas, hemos de concluir que la interposición del recurso de apelación no era razonablemente exigible a los demandantes de amparo y, en consecuencia, que debe entenderse agotada la vía judicial previa y así respetada la subsidiariedad del recurso de amparo.

3. Entrando ya en el análisis de fondo de las pretensiones formuladas por los recurrentes, en la demanda de amparo se sostiene, en primer lugar, que la sanción administrativa impuesta lo fue como consecuencia del mero ejercicio del derecho fundamental a no declarar contra sí mismos y a no confesarse culpables (art. 24.2 CE), por lo que se habría vulnerado este derecho fundamental.

La Constitución reconoce el derecho a no ser obligado a declarar en el art. 17.3, en relación con la persona detenida y —en lo que concierne al caso— en el art. 24.2, con especial referencia, por tanto, al proceso penal, los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, derechos estrechamente relacionados con los de defensa y a la presunción de inocencia, de los que constituyen una manifestación concreta (SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 6; 161/1997, de 2 de octubre, FJ 5; 127/2000, de 16 de mayo, FJ 4; 67/2001, de 17 de marzo, FJ 6; 18/2005, de 1 de febrero, FJ 2; 76/2007, de 16 de abril, FJ 8).

En cuanto al origen y contenido de ambos derechos, hemos explicado que frente al viejo proceso penal inquisitivo (regido por el sistema de prueba tasada en el que el imputado era considerado como objeto del proceso penal, buscándose con su declaración, incluso mediante el empleo de la tortura, la confesión de los cargos que se le imputaban), en el proceso penal acusatorio el imputado ya no es objeto del proceso, sino sujeto del mismo y, en cuanto tal, «ha de reconocérsele la necesaria libertad en las declaraciones que ofrezca y emita, tanto en lo relativo a su decisión de proporcionar la misma declaración, como en lo referido al contenido de sus manifestaciones. Así pues, los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable... son garantías o derechos instrumentales del genérico derecho de defensa, al que prestan cobertura en su manifestación pasiva, esto es, la que se ejerce precisamente con la inactividad del sujeto sobre el que recae o puede recaer una imputación, quien, en consecuencia, puede optar por defenderse en el proceso en la forma que estime más conveniente para sus intereses, sin que en ningún caso pueda ser forzado o inducido, bajo constricción o compulsión alguna, a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable» (SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 6; 161/1997, de 2 de octubre, FJ 5; en el mismo sentido, SSTC 67/2001, de 17 de marzo, FJ 7; 18/2005, de 1 de febrero, FJ2; 76/2007, de 16 de abril, FJ 8).

Por otra parte, los derechos alegados entroncan también con una de las manifestaciones del derecho a la presunción de inocencia, en virtud de la cual la carga de la prueba en el proceso penal corresponde a la acusación, sin que pueda hacerse recaer en el acusado la obligación de aportar elementos de prueba que supongan una autoincriminación (SSTC 161/1997, de 2 de octubre, FJ 5; 18/2005, de 1 de febrero, FJ 2; 76/2007, de 16 de abril, FJ 8). O, en palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a no autoincriminarse «presupone que las autoridades logren probar su caso sin recurrir a pruebas obtenidas mediante métodos coercitivos o de presión en contra de la voluntad de la persona acusada» (STEDH de 3 de mayo de 2001, caso *J.B. c. Suiza*, § 64; en el mismo sentido, SSTEHD de 8 de febrero de 1996, caso *John Murray c. Reino Unido*, § 45; de 17 de diciembre de 1996, caso *Saunders c. Reino Unido*, § 68; de 20 de octubre de 1997, caso *Serves c. Francia*, § 46; de 21 de diciembre de 2000, caso *Heaney y McGuinness c. Irlanda*, § 40; de 21 de diciembre de 2000, caso *Quinn c. Irlanda*, § 40; de 8 de abril de 2004, caso *Weh c. Austria*, § 39).

Pero, con una u otra perspectiva, puede afirmarse que el contenido esencial de tales derechos es «la interdicción de la compulsión del testimonio contra uno mismo» (STC 161/1997, de 2 de octubre, FJ 6) y el reconocimiento de la necesaria libertad para declarar o no y para hacerlo en el sentido que se estime más conveniente.

4. Por lo demás, las garantías de los derechos fundamentales consagrados en el art. 24.2 CE, configuradas para el proceso penal, no pueden trasladarse sin matización alguna —como también se pretende en la demanda de amparo— al procedimiento administrativo sancionador. Como hemos dicho en la STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 10, «se impone... la prudencia frente a intentos apresurados de trasladar mecánicamente garantías y conceptos propios del orden penal a actuaciones y procedimientos administrativos distintos y alejados del mismo».

Al respecto conviene recordar que este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, ha establecido que al ejercicio de las potestades sancionadoras de la Administración le son de aplicación las garantías procedimentales previstas en el art. 24.2 CE, si bien no mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base de dicho precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE (por todas, SSTC 44/1983, de 24 de mayo, FJ 3; 28/1989, de 6 de febrero, FJ 6; 3/1999, de 25 de enero, FJ 4; 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5; 205/2003, de 1 de diciembre, FJ 3; 35/2006, de 13 de febrero, FJ 3; 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; 70/2008, de 23 de junio, FJ 4; 82/2009, de 23 de marzo, FJ 3).

En concreto, hemos reconocido que el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa, rige y ha de ser respetado, en principio, en la imposición de cualesquiera sanciones administrativas, sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes ente el orden penal y el administrativo sancionador, precisando que «los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 CE no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la comisión o autoría de los hechos antijurídicos que se le imputan o pudieran imputar o a declarar en tal sentido» (STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7; en el mismo sentido, más recientemente, SSTC 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 3; 70/2008, de 23 de junio, FJ 4; 32/2009, de 9 de febrero, FJ 4).

5. La aplicación de la doctrina anteriormente expuesta al presente caso nos obliga a examinar las particulares circunstancias del mismo.

Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes de esta resolución, los recurrentes, policías locales del Ayuntamiento de Sevilla, fueron sancionados por las manifestaciones vertidas en el seno de una información reservada, incoada a raíz de la denuncia de un ciudadano contra los agentes, al objeto de esclarecer los hechos denunciados y determinar en su caso las posibles responsabilidades administrativas que pudieran derivarse para los funcionarios implicados en los mismos. En concreto, tras negar los hechos que denunciaba el ciudadano y preguntados si tenían algo más que añadir, afirmaron que iban a aportar los recursos interpuestos por el ciudadano, para que se viera que en los mismos se hace un relato de hechos totalmente distinto al de la denuncia, lo que se demostró falso. Tal afirmación, calificada como «falsedad gratuita» y constitutiva de «un claro atentado a la dignidad del funcionario» por el Instructor del expediente de información reservada, es la que da lugar a la incoación del expediente disciplinario y al dictado de la resolución sancionadora, que afirma que los funcionarios «faltaron a la verdad de forma innecesaria para esclarecer los hechos que se dirimían y sin solicitud en tal sentido de la Instrucción del expediente de información reservada 61/04 ... lo que supone una falta de consideración para con el administrado y un atentado contra la gravedad y decoro que debe presidir la actuación de quienes están revestidos de la singular autoridad que da la pertenencia al cuerpo de la Policía Local».

Del examen de las actuaciones, y del contenido de la propia demanda de amparo, se desprende que en ningún momento del procedimiento los recurrentes fueron forzados a realizar una declaración autoincriminatoria, lo que resultaría constitucionalmente inadmisibles no sólo en el procedimiento administrativo sancionador propiamente dicho, sino también en la práctica de una información reservada —pese a que ésta no tenga carácter sancionador; por todas, STC 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 6— cuyo objeto era la determinación de las posibles responsabilidades administrativas de los demandantes de amparo y cuyas diligencias hemos dicho que pueden ser valoradas por el órgano decisor

en el procedimiento administrativo sancionador propiamente dicho (SSTC 56/1998, de 16 de marzo, FJ 5; 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 6; ATC 204/1993, de 28 de junio, FJ 3) y, en el presente caso, fueron las que sirven de fundamento a la sanción administrativa posteriormente impuesta. Por el contrario, consta acreditado que en la comparecencia en el expediente de información reservada los recurrentes fueron preguntados sobre los hechos denunciados, tras darse lectura al escrito de denuncia, realizando libremente y sin coacción alguna las declaraciones que tuvieron por conveniente y añadiendo, también de forma absolutamente voluntaria —como destaca el órgano judicial— las manifestaciones por las que posteriormente fueron sancionados.

6. Los recurrentes no discuten la anterior afirmación, si bien sostienen que, en virtud del derecho fundamental que invocan, y en la conexión que el mismo tiene con el derecho de defensa, tenían derecho a mentir, dado que materialmente tenían la condición de imputados en el procedimiento administrativo, sin que de sus manifestaciones en la comparecencia en la información reservada pudiera derivarse consecuencia negativa alguna. Aluden también —bajo la confusa invocación del art. 24.1 CE, articulada como tercer motivo de amparo— a que el derecho se ve vulnerado cuando los actos de ejercicio del mismo dan lugar a la imposición de una sanción. En esa misma línea, el Ministerio Fiscal sostiene que las manifestaciones realizadas por los agentes tenían un claro carácter defensivo de su actuación profesional, por lo que quedarían amparadas en el ejercicio del derecho fundamental.

Pues bien, situándonos en esa dimensión de la queja, es cierto que este Tribunal ha afirmado que el imputado en un proceso penal no está sometido a la obligación jurídica de decir la verdad, sino que puede callar total o parcialmente o incluso mentir, en virtud de los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (por todas, SSTC 68/2001, de 17 de marzo, FJ 5, 233/2002, de 9 de diciembre, FJ 3; 312/2005, de 12 de diciembre, FJ 1; 170/2006, de 5 de junio, FJ 4) y que no pueden extraerse consecuencias negativas para el acusado derivadas exclusivamente del ejercicio de su derecho a guardar silencio o de los derechos a no declarar contra sí mismo o a no confesarse culpable (por todas, STC 76/2007, de 16 de abril, FJ 8). A lo que cabría añadir que el ejercicio del derecho de defensa —al que aparecen íntimamente vinculados los derechos fundamentales invocados por los recurrentes— ofrece una cobertura reforzada a las manifestaciones vertidas tanto por los Abogados en el ejercicio de su función de defensa, como por los ciudadanos que asumen por sí mismos en un procedimiento la defensa de sus derechos e intereses legítimos, por no ser preceptiva la asistencia letrada (por todas, SSTC 288/1994, de 27 de octubre, FJ 2; 102/2001, de 23 de abril, FJ 4, y 299/2006, de 23 de octubre, FJ 4).

Ahora bien, de todo lo anterior no puede concluirse —como hacen los recurrentes— que los derechos a no declarar contra sí mismos y no declararse culpables en su conexión con el derecho de defensa consagren un derecho fundamental a mentir, ni que se trate de derechos fundamentales absolutos o cuasi absolutos, como se llega a sostener en la demanda, que garanticen la total impunidad cualesquiera que sean las manifestaciones vertidas en un proceso, o la ausencia absoluta de consecuencias derivadas de la elección de una determinada estrategia defensiva. Ello no es así ni siquiera en el proceso penal. Pues aunque hemos afirmado que la futilidad del relato alternativo no puede sustituir la ausencia de prueba de cargo, so pena de asumir el riesgo de invertir la carga de la prueba, también hemos declarado que, en cambio, la versión de descargo puede servir como contraindicio o como elemento de corroboración de los indicios a partir de los cuales se infiere la culpabilidad (por todas, SSTC 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 6; 155/2002, de 22 de julio, FJ 15; 135/2003, de 30 de junio, FJ 3; 147/2004, de 13 de septiembre, FJ 6; 55/2005, de 14 de marzo, FJ 5, y 10/2007, de 15 de enero, FJ 5). Nuestra doctrina, por tanto, desvirtúa el argumento expuesto en la demanda según el cual ninguna consecuencia negativa puede derivarse de la falsedad de las afirmaciones de los recurrentes por haber sido emitidas en el ejercicio de su derecho a no confesarse culpables.

De este modo la ponderación del conjunto de las circunstancias concurrentes en el presente caso es más compleja de lo pretendido en la demanda de amparo, pues exige la

valoración de dos datos esenciales de los que se derivan limitaciones a la doctrina anteriormente expuesta. En primer lugar, en el presente caso no nos encontramos ante el imputado en un proceso penal, sino ante una comparecencia en una información reservada, lo que impide la traslación mecánica y acrítica de las garantías y conceptos propios del orden penal, pues la amplitud de las garantías del art. 24 CE en uno y otro contexto no puede ser la misma. Además, es de señalar el carácter de agentes de la policía local de los recurrentes, que comparecen en el expediente de información reservada en su calidad de tales para prestar su versión de los hechos tras la denuncia de un ciudadano a raíz de una actuación en el ejercicio de sus funciones, que había concluido con la imposición de dos multas al ciudadano en cuestión. En las circunstancias concretas del presente caso, no puede obviarse que, en cuanto miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad —de conformidad con la previsto en el art. 2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo— se encuentran en una posición jurídica que difiere de la del resto de los ciudadanos, de la que derivan deberes especiales para con la Administración y con los administrados, ligados a la autoridad de la que están investidos —como destacan tanto la resolución administrativa como la resolución judicial recurridas— y, en lo que atañe al caso que nos ocupa, una mayor exigibilidad de rigor en las manifestaciones vertidas en el ejercicio de sus cargos, incluso cuando —como sucede en una información reservada— se investigan hechos de los que pueden derivarse responsabilidades administrativas.

Ciertamente la existencia de dicha relación administrativa especial no priva a los afectados de sus derechos fundamentales, y en concreto de su derecho a no declarar contra sí mismos y de su derecho de defensa —lo que en ningún momento les ha sido negado—, pero sí puede modular el ejercicio de los mismos, permitiendo limitaciones que son constitucionalmente admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial (por todas, SSTC 21/1981, de 15 de junio, FJ 15; 31/2000, de 3 de febrero, FJ 4; 74/2004, de 22 de abril, FJ 6; 179/2004, de 21 de octubre, FJ 6). Así, nuestra jurisprudencia ha afirmado que la Constitución permite, entre otras, la modulación del derecho a la legalidad sancionadora consagrado en el art. 25.1 CE (STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1; citándola SSTC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 5; 81/2009, de 23 de marzo, FJ 5) o del derecho a la libertad de expresión consagrado en el art. 20.1 a) CE (por todas, STC 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 9 y las allí citadas) cuando de miembros de las fuerzas armadas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad se trata. Y, en esa misma línea, debemos afirmar ahora que también los derechos fundamentales invocados por los recurrentes encuentran limitaciones derivadas de su condición de policías locales y que las mismas determinan que quede fuera del ámbito de cobertura de los derechos fundamentales a no declarar contra sí mismos y a la defensa (art. 24.2 CE) la realización de unas manifestaciones en un expediente de información reservada que no sólo se demostraron abiertamente falsas, sino que implican la imputación al ciudadano —al que previamente habían sancionado, y con motivo del esclarecimiento de la denuncia presentada por éste a raíz de su actuación profesional—, de la presentación de una denuncia falsa contra los agentes, con las eventuales consecuencias que ello podría tener para aquél, como destaca el órgano judicial. Tal modo de actuar resulta incompatible con el cumplimiento de la función que los agentes tenían asignada, pues —como señala el Juzgado— perturba el normal funcionamiento de la Administración y quiebra las expectativas de seguridad y confianza en la actuación de los agentes de la policía por parte de los ciudadanos y de los poderes públicos.

A la luz de todo lo expuesto, cabe concluir que la conducta por la que los recurrentes fueron sancionados no constituye un acto de ejercicio legítimo del derecho fundamental a no declarar contra sí mismos y a no confesarse culpables (art. 24.2 CE), en relación con el derecho de defensa, sino una clara extralimitación de tal ejercicio, teniendo en cuenta las modulaciones impuestas al mismo en función de los especiales deberes que los recurrentes tenían ante la Administración y ante los ciudadanos, en su condición de policías locales.

## 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 por don Juan Manuel Morillo Ruiz y don Juan Manuel Castillo Díaz.

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

Dada en Madrid, a quince de junio de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 2406-2006.*

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC, formulo el presente Voto concurrente, al discrepar parcialmente de la fundamentación jurídica de la Sentencia, aunque no del sentido desestimatorio del fallo.

La resolución del recurso de amparo debió partir del dato esencial de que las manifestaciones inveraces de los agentes policiales, cuya sanción se recurre, no se efectuaron en el ámbito de un proceso penal ni de un procedimiento administrativo sancionador sino en el curso de una «información reservada» que abrió la Delegada del Área de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Sevilla, de conformidad con el art. 21.2 del Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, aplicable a la policía local del Ayuntamiento de Sevilla en virtud del art. 92.3 del Reglamento del personal funcionario de dicho Ayuntamiento.

Las informaciones reservadas —contempladas en numerosas disposiciones de nuestro Ordenamiento administrativo, donde reciben también otros nombres como los de «actuaciones previas» o «diligencias informativas»— constituyen una actuación potestativa de la Administración que tiene como finalidad verificar si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación de un expediente disciplinario. Acerca de su naturaleza, en la reciente STC 272/2006, de 25 de septiembre, hemos afirmado que no tienen carácter sancionador sino que mediante las mismas se pretende la averiguación de unos hechos para, en su caso, incoar un expediente disciplinario (FJ 6).

Resulta improcedente, por ello, la invocación por los recurrentes de los derechos a no declarar contra sí mismos y a no confesarse culpables (art. 24.2 CE) puesto que estos derechos se proyectan, exclusivamente, sobre el proceso penal y los procedimientos administrativos sancionadores. Esta debió ser, a mi entender, la razón de decidir de la Sentencia, máxime cuando no consta, ni se ha alegado, un uso desviado por la Administración de la facultad de iniciar la información preliminar.

Sin embargo, la Sentencia presupone (FJ 6) la aplicabilidad de los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE) en el curso de las actuaciones informativas o preliminares incoadas por la Administración, pese a su indiscutido carácter no sancionador, lo que, a mi entender, lleva a desnaturalizar el ámbito de aplicación de los referidos derechos constitucionales.

Madrid, a quince de junio de dos mil nueve.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.