

13942

Sala Segunda. Recurso de amparo número 487/1983. Sentencia número 66/1984, de 6 de junio.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo, seguido a instancia de don Cayo Fernández González, representado por el Procurador don Francisco Álvarez del Valle García, con la dirección del Abogado don Santiago Rodríguez-Monsalve Garrigós, contra resoluciones recaídas en el incidente de suspensión dimanante de proceso contencioso-administrativo seguido entre el recurrente y la Administración del Estado, que no dieron lugar a la suspensión de la ejecución de actos sancionadores, y en el que han intervenido el Abogado del Estado, en representación de la Administración, y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Presidente de la Sala don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer de la misma.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El Procurador don Francisco Álvarez del Valle García, en representación de don Cayo Fernández González, interpuso el 12 de julio de 1983 recurso de amparo contra las Resoluciones del Tribunal Supremo (Sala Cuarta) de 23 de mayo de 1983 (R.º 49.552), de 4 de mayo de 1983 (R.º 80.743) y 21 de junio de 1983 (R.º 80.743), por entender que, mediante estas Resoluciones, se vulnera el artículo 24.2 de la Constitución (en lo sucesivo, CE) en cuanto al derecho a la presunción de inocencia. Los hechos que expone el recurrente son los siguientes:

A) El Delegado provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) en Valladolid impuso al recurrente en procedimientos diferenciados, pero referidos todos a la materia de viviendas, dos sanciones pecuniarias, una, por importe de 750.000 pesetas, y la otra, de 1.750.000. Contra estas Resoluciones se planteó por el recurrente los procedentes recursos en vía administrativa, y una vez desestimados, se interpuso recurso contencioso-administrativo.

B) En el recurso contencioso-administrativo se solicitó la suspensión de la ejecutividad de indicadas sanciones, invocándose al efecto el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), y argumentándose que por la suspensión no se produce perturbación de los intereses públicos y objetando la improcedencia de la ejecución provisional, mientras la legalidad del acto sancionador está pendiente de decisión jurisdiccional; que la ejecución comporta un perjuicio de difícil reparación; que la presunción de legalidad y la ejecución de los actos entran en conflicto con la presunción de inocencia. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Valladolid, que es ante la que se interpuso el recurso, denegó la suspensión por auto de 30 de octubre de 1980. Contra este auto se interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Supremo (Sala Cuarta).

C) El Tribunal Supremo (Sala Cuarta) desestimó la apelación y confirmó el auto apelado; todo ello en virtud de Resolución de 23 de mayo de 1983 (R.º 49.552), razonando que la suspensión debe sujetarse a que se acredite que los daños y perjuicios que tal ejecución hubiere de ocasionar sea irreversible o de difícil reparación, y sobre estos extremos falta no sólo toda justificación, sino todo ofrecimiento de un mínimo de concretos antecedentes, y, además, haciendo ponderación de los intereses públicos, así como de los antecedentes del caso, y lo que se dice respecto de la presunción de inocencia, se alega por el demandante, no se justifica la procedencia de la suspensión.

D) Mientras se tramitaba la apelación contra el auto de la Sala de Valladolid de 30 de octubre de 1980, se instó del Tribunal Supremo (Sala Cuarta) la suspensión de la ejecutividad de los actos sancionatorios, lo que fue denegado por auto de 4 de mayo de 1983 (R.º 743) y confirmada en súplica por auto de 23 de junio de 1983 (R.º 80.743).

Una vez expuestos estos hechos, y bajo la misma rúbrica de «hechos», sostuvo el demandante que «de lo expuesto se infiere que si el derecho fundamental a la presunción de inocencia exigiera suspender la ejecutoriedad de los actos administrativos sancionadores» sometidos a revisión jurisdiccional, los autos de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de fechas 23 y 4 de mayo y 21 de junio, que deniegan la suspensión de la ejecución de las sanciones, serían el origen inmediato y directo de la violación del derecho fundamental, cuyo amparo solicita.

La fundamentación jurídica del recurso se desenvuelve en los siguientes puntos:

A) La presunción de inocencia imposibilita que se ejecute una sanción en tanto no sea firme la resolución en que se impone, lo que, para demostrar la violación de este derecho constitucional, requiere la justificación de dos tesis: que la presunción de inocencia despliega también sus efectos en el ámbito sancionador administrativo; el Juez de lo contencioso-administrativo debe tener por ampliada la hipótesis del artículo 122.2 de la LJCA.

B) Después de las sentencias del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981 y 1 de abril de 1982, es claro que la presunción de inocencia se proyecta allí donde se derive de la apreciación y conducta de las personas un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos. Como la presunción de inocencia no se destruye hasta que se agotan las posibilidades de revisión de la resolución sancionatoria, este derecho impide que se ejecute tal resolución, sometida a revisión jurisdiccional.

C) Podría argumentarse que la violación no provendría directamente del auto denegatorio, sino de los actos de ejecución de la Resolución administrativa. Pero es lo cierto, para el recurrente, que el derecho a la presunción de inocencia se viola por el carácter ejecutivo de la Resolución. Añade que el incidente de suspensión es procedimiento hábil para promover la tutela del derecho fundamental que invoca, trayendo para sostener esta idea la cita de la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1982.

Con base a los indicados hechos y fundamentos, solicitó la nulidad de los autos reseñados; se declare que las resoluciones sancionadoras no son ejecutivas hasta que recaiga sentencia firme.

Segundo.—El recurso de amparo se admitió a trámite por providencia del 26 de octubre de 1983, y una vez cumplido lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOT), se pasó al momento procesal que dispone el artículo 52 de la misma Ley.

A) El señor Fernández González, por medio de su representación y defensa, sostuvo que debía otorgársele el amparo, diciendo: a) que la cuestión se centra en determinar si el carácter ejecutorio de un acto administrativo sancionador sujeto a revisión jurisdiccional, quebranta o no el derecho a la presunción de inocencia; b) exige determinar si tras la CE el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos sancionadores se mantiene por ser incompatible con el artículo 24.2 de aquella o, por no ser compatible, ha de entenderse derogado; c) la ejecutoriedad de tales actos no se comparece con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, siendo de cita la Ley 62/1978 (artículo 7.º, 5) y la Ley 1/1979 (artículo 44.3) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en orden a la subordinación del privilegio de la ejecutoriedad al derecho a la tutela efectiva (sentencias de 17 y 22 de julio de 1982), y la del Tribunal Constitucional de 17 de enero de 1981, respecto a que el administrado nunca puede estar en posición peor a la del delincuente.

B) El Abogado del Estado, en nombre de la Administración, se opuso a la demanda, haciendo las siguientes alegaciones sucintamente recogidas:

a) La pretensión del recurrente estriba en una cuestión de carácter abstracto y general: la necesidad, según él, de que toda sanción administrativa recurrida ante los tribunales sea automáticamente suspendida hasta la definitiva decisión de éstos, como consecuencia de la presunción de inocencia que establece el artículo 24.2 de la CE.

b) La ejecutoriedad de los actos administrativos, con inclusión de las sanciones, se halla sólidamente fundamentada en nuestro ordenamiento jurídico (artículos 44, 45, 101, 102 y 118 de la LPA y 122 de la LJCA).

c) Tal sistema legal de ejecutividad no responde tanto a una presunción de legalidad, sino en la opción de nuestro ordenamiento por la autotutela de la Administración, al servicio de la cual se hallan las técnicas indicadas, y a ello se encuentra incardinado constitucional y legalmente el sistema de ejecutividad de los actos, y este sistema de autotutela ha merecido el reconocimiento del Tribunal Constitucional (sentencia 22/1984).

d) El sistema de autotutela configura a la Administración como poder jurídico, y, como tal, tiene potestad sancionadora, que es conforme con la CE (artículos 25 y 45.3), según tiene declarado el Tribunal Constitucional (sentencia 77/1983), potestad sancionadora que determina la ejecutividad de las sanciones, pues admitir lo contrario supondría en la práctica un desplazamiento de la titularidad de la potestad sancionadora a los Tribunales.

e) A las dos líneas de argumentación (ejecutividad y plena titularidad de la potestad sancionadora) debe añadirse un examen del auténtico alcance de la presunción de inocencia, y al respecto después de citar las sentencias del Tribunal Constitucional, a partir de la de 28 de julio de 1981, los números 12/1982, 55/1982, 36/1983 y 17/1984, dice que el núcleo de la presunción de inocencia se encuentra en la existencia de una actividad probatoria suficiente y con las debidas garantías, y aunque aplicable al ámbito sancionador, destaca los límites constitucio-

nales de la potestad sancionadora, tal como han sido explicitados en la sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983. La presunción de inocencia concierne al «cómo», pero no al «quién»; se refiere a la necesidad de prueba suficiente y a un procedimiento con garantías, pero no al órgano que debe apreciar las mismas y establecer la sanción.

f) Nada alega el recurrente sobre la posible violación de la presunción de inocencia en los concretos procedimientos sancionatorios, y termina diciendo que no debe prosperar la pretensión actora, sin perjuicio de las excepciones a la ejecutividad (artículo 122.2 de la LJCA, Ley 62/1978).

C) El Ministerio Fiscal se opuso también a la demanda, sosteniendo que debía declararse no haber lugar al otorgamiento del amparo, pudiendo resumirse sus alegaciones en los siguientes términos:

a) No se recurre el auto de la Audiencia Territorial que no dio lugar a la suspensión, auto que de haber lesión sería el que la hubiera cometido, y no el del Tribunal Supremo, que se limitó a confirmarlo; por otra parte, se recurren dos autos, de los que no se aporta copia, tal como previene el artículo 49.2, b), de la LOTC, aunque de estos defectos procesales no obtiene una petición de inadmisibilidad.

b) Los actos sancionatorios no se han intentado ejecutar en ningún momento y su suspensión perdió razón de ser desde la sentencia de 26 de junio de 1981, que anuló una de las sanciones y redujo drásticamente el importe de las otras multas, sentencia, sin embargo, que no consta haya adquirido el carácter de firme.

c) La presunción de inocencia no puede hacerse que sea lesionada por una resolución que no accede a la suspensión del acto sancionador, pues la presunción se agota y se refiere a la resolución sancionatoria; no se dan los requisitos del artículo 44.1, b), en relación con el artículo 50.1, b), de la LOTC, pues la resolución judicial no es causa directa e inmediata de las violaciones denunciadas. El quebranto de tal presunción hay que combatirlo en el momento de la decisión condenatoria y no en el ulterior de su cumplimiento; por eso, si el actor entiende que fue sancionado sin pruebas, debió impugnar los actos administrativos, lo que, por cierto, no hizo por este motivo constitucional, y no entender que el derecho a ser presumido no culpable fue desconocido por no acordarse la suspensión. La demanda realiza un desplazamiento inadmisibles desde donde es su campo de aplicación (la decisión sancionatoria) al de la mera ejecución de ésta.

d) Tal conclusión dispensa de entrar en consideraciones sobre si las sanciones infringieron tal garantía o si el Tribunal Supremo, y antes la Audiencia, acordó ajustadamente a derecho la denegación de la suspensión, pues no se ha impugnado la sanción, situándose el recurso en el artículo 44 y no en el artículo 43 de la LOTC; no deja de ser paradójico que se invoque el derecho a la presunción de inculpabilidad al no accederse a la suspensión cuando, en cambio, no se alegó al postular la nulidad de los actos administrativos.

Tercero.—Concluida la fase de alegaciones el 28 de marzo actual, por providencia del 4 de abril pasado se señaló para la deliberación y votación el 23 de mayo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—Las sanciones a las que desde la perspectiva de su ejecutividad se contrae el presente proceso de amparo se incluyen, con otras medidas (como son la suspensión de beneficios, la imposición de la realización de obras, la descalificación de viviendas, etc.), en un cuadro complejo dentro de una relación especial, que se genera en virtud de un acuerdo voluntario entre los particulares (promotores en el caso del actual recurso) y la Administración, que comporta, de una parte, las obligaciones que asumen los promotores y, de otra, los beneficios que detro del régimen de viviendas de protección oficial están establecidos al efecto. Dentro de este conjunto han de situarse las sanciones que, en la complejidad de la aludida relación, preserven los objetivos pretendidos mediante la acción pública en el indicada área de la vivienda. Las sanciones actúan, de este modo, como un medio de previsión sobre el promotor —en el caso de que ahora conocemos— y, a la vez, se insertan en un cuadro garantizador de los que, confiados en las ofertas de los promotores y en la efectividad del dispositivo normativo que disciplina esta materia, entran en relación con aquéllos con el propósito de acceder a la propiedad de la vivienda o a otras formas de goce de las mismas. Juridicamente se trata de sanciones establecidas para los casos de transgresión de las obligaciones comprendidas en la reglamentación aplicable al caso y asumidas voluntariamente por los promotores, sanciones que, en ejercicio de una potestad inserta en el cuadro que hemos tratado, corresponden a la actuación de la Administración dentro del marco legal establecido al efecto y con sometimiento a los fines que las justifican y que, dentro de la consagración de la plenitud de sometimiento de la Administración al control jurisdiccional en los términos definidos hoy en el artículo 106 de la Constitución, garantizan la protección jurisdiccional del hipotético transgresor. Se trata, como se

ha visto, de unas sanciones diferenciadas cualitativamente de las que dentro del complejo mundo de las sanciones, no reconducibles a una categoría única y a tratamientos uniformes, se orientan a la protección del orden general, próximas a las punitivas y reclamadoras, en línea de principios, de garantías que, teniendo su inicial campo de aplicación en el punitivo, son extensibles al sancionador que hemos dicho, en la medida que la afinidad material lo exija. Constituiría un exceso, desconocedor de la diferencia cualitativa de las sanciones de que se trata en este recurso, que pretendiera trasladarse a ellas el conjunto de principios que es obligado en el caso de aquellas que, por su afinidad con las punitivas, son otras las reglas. El no entenderlo así ha llevado al actor —con otros equívocos en cuanto a la inteligencia del amparo— a reclamar para su caso prescripciones que, si pueden ser válidas para el campo sancionador del orden general, no se compadecen con el distinto y bien diferenciado que hemos considerado.

Segundo.—La cuestión suscitada en el presente proceso de amparo no ha venido por la vía de la defensa que tiene su régimen en la Ley 62/1978, para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, o por la ordinaria prevista en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, una y otra como garantía contencioso-administrativa frente a los actos de la Administración que pudieran estar incursos en violación de los derechos susceptibles de amparo, lo que situaría el problema, desde la dimensión procesal, en el marco del artículo 43 de la LOTC y con imputación inmediata y directa en la Administración Pública. El recurso ha venido por la vía del artículo 44 de la LOTC y, anteriormente, del artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, argumentándose por la parte actora, desde la sola invocación del artículo 24.2 de la Constitución, en cuanto a la regla de la presunción de inocencia, que al no disponerse por el Tribunal que conoce de la impugnación del acto sancionador la suspensión de su ejecutividad, se produjo la violación de indicado precepto, pues para la actora sólo agotados sin éxito toda la vía jurisdiccional contencioso-administrativa queda expedita la ejecución de las sanciones. Podría sostenerse —dado que el acto sancionador no se ha llevado a efecto y ninguna intimación ha recibido el recurrente, y que, por otro lado, el Tribunal que ha conocido del recurso contencioso-administrativo no ha hecho otra cosa que dar respuesta a la pretensión incidental de suspensión, dentro del mismo cauce elegido por el recurrente— que la vía elegida, esto es, la del artículo 44 de la LOTC, no es procesalmente acertada para debatir la cuestión. Dejando de lado este aspecto, vamos, sin embargo, a examinar la cuestión desde la vertiente de la presunción de inocencia, a la que se ciñe el recurrente, y también desde la vertiente del artículo 24.1 de la Constitución, que es de mayor interés. En lo que se refiere al primer punto, es conocido que la disposición que declara —dentro de las garantías contenidas en el artículo 24.2 de la Constitución— que todos tienen derecho a la presunción de inocencia contiene una regla del juicio con relevancia en lo que atañe a la prueba y, además, una regla de tratamiento del imputado —en el proceso penal— o del sometido a procedimiento sancionador, en aquellos a los que son extensibles principios que rigen en lo punitivo, regla que proscribía que pueda ser tenido por culpable en tanto su culpabilidad no haya sido legalmente declarada. No es aquella primera significación de la presunción de inocencia la que se hace valer en el presente caso, regla, por lo demás, que, además de no ser trasladable en su verdadera formulación al supuesto que estudiamos, en ningún momento, en el proceso principal o en el incidental, ha servido de apoyo a la tesis actora. Es la otra regla de la presunción de inocencia —la del tratamiento del sancionado— la que se trae al debate para defender la ruptura, en todo caso, del principio de ejecutividad de los actos sancionadores. No se trata ahora de considerar la compatibilización de la presunción de inocencia con medidas de signo cautelar y preventivo, y tampoco de analizar el problema de la efectividad o no de las sanciones pecuniarias, agotado el procedimiento sancionador, pendiente, sin embargo, de recursos jurisdiccionales, desde un planteamiento referido al campo sancionador no diferenciado cualitativamente de las sanciones punitivas. Sin merma del equivocado enfoque en que se mueve el recurrente —constreñido a la presunción de inocencia—, la efectividad de las sanciones no entra en colisión con la presunción de inocencia; la propia legitimidad de la potestad sancionatoria y la sujeción a un procedimiento contradictorio, abierto al juego de la prueba según las pertinentes reglas al respecto, excluye toda idea en confrontación con la presunción de inocencia. Podrá acaso —esto es otra cuestión— verse desde la perspectiva del artículo 24.1 en la hipótesis de que se cerrara, por uno u otro camino, la defensa jurisdiccional del sancionado. Es éste el otro enfoque al que antes aludíamos.

Tercero.—Bien podría decirse que el demandante ha querido plantear a través del presente recurso de amparo, más que un caso singular constreñido a la ejecutividad de las sanciones dentro del orden específico del régimen de viviendas de protección oficial —dentro de una categoría de relación especial—, el general del régimen de la ejecutividad y no suspensión, por el solo hecho de la interposición de recursos, de los actos sancionadores, fuera de las eliminaciones que ha introducido reciente legislación en sectores del que el más significativo es el del orden público. La cuestión se centra, por tanto, en si el artículo 24.1 de la Constitución impone una reinterpretación de los

textos que en nuestro Derecho contienen las reglas respecto a la ejecutividad. La ejecutividad de los actos sancionadores pertenecientes a la categoría de los de este recurso no es algo indefectiblemente contrario al derecho a la tutela judicial efectiva. En el caso presente, estando abierto el control judicial, por la vía incidental con ocasión de la impugnación del acto, de modo que se garantice la valoración de los intereses comprometidos por la ejecutividad, o por la suspensión, intereses que son: tanto a los de las partes en eventual litigio, los intereses generales, y a la técnica preventiva que es propio de lo pendiente de decisión judicial, el contenido esencial del derecho a la tutela judicial no padece. La rigurosidad de la regla de la no suspensión arbitrando para las hipótesis estimatorias del recurso difíciles fórmulas reintegrativas o permitiendo situaciones irreversibles, o generando de una u otra forma limitaciones carentes de justificación respecto al acceso a la jurisdicción, podrán dañar el derecho a la tutela judicial y justificarán que, desde la idea del artículo 24.1 de la Constitución, se reinterpreten los preceptos aplicables (entre ellos el artículo 122.2 de la LJCA). Sin embargo, no se podrá, acudiendo a la mención de aquel precepto constitucional, entenderse desaparecida la ejecutividad o, poniendo más el acento en uno de aquellos intereses que en otro, relegar o desprestigiar otros, tanto generales como de terceros. El derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión. El recurrente ha gozado de esta garantía en dos instancias.

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo pedido por don Cayo Fernández González.

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

Dada en Madrid a 6 de junio de 1984.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdager.—Firmados y rubricados.

13943

CORRECCION de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 128, de fecha 29 de mayo de 1984.

Advertidos errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 128, de fecha 29 de mayo de 1984, se transcriben a continuación las oportunas rectificaciones:

En la páginas 1 y 2, segunda y primera columna respectivamente, donde aparece la palabra «artículo», debe decir: «art.».

En la página 4, primera columna, último párrafo, líneas 8 y 10, donde dice: «Orden», debe decir: «Orden Ministerial», y en la línea primera, donde dice: «Primero», debe decir: «1.º». En la segunda columna, penúltimo párrafo, primera línea, donde dice: «Segundo», debe decir: «2.º».

En la página 5, ambas columnas y siguientes, donde aparece «tercero, cuarto», etcétera, debe decir: «3.º, 4.º», etcétera, y donde aparece «Primero, Segundo», etcétera, debe decir: «1.º, 2.º», etcétera.

En la página 9, primera columna, en los dos últimos párrafos, líneas 2, 24 y 7, respectivamente, donde dice: «Comunidad Económica», debe decir: «C. E.». En la segunda columna, párrafo primero, línea 10, la misma corrección.

En la página 11, primera columna, párrafo primero, línea 17, donde dice: «Comunidad Económica», debe decir: «C. E.». En el párrafo tercero, última línea, donde dice: «han pronunciado», debe decir: «ha pronunciado». En la segunda columna, párrafo primero, línea 4, donde dice: «comporte», debe decir: «comporta». En el párrafo 7, línea 5, donde dice: «de batida», debe decir: «debatida».

En la página 12, primera columna, párrafo segundo, líneas 7 y 11, donde dice: «Fiscal general», debe decir: «Fiscal General». En el párrafo 4, línea 13, donde dice: «en el Ordenamiento», debe decir: «en el ordenamiento». En el párrafo 6, línea 4, donde dice: «Fafael Gómez-Ferrer», debe decir: «Rafael Gómez-Ferrer».

En la página 20, primera columna, párrafo primero, línea 17, donde dice: «desiento», debe decir: «disiento». En la segunda columna, penúltimo párrafo, línea 6 empezando por el final, donde dice: «prescripción de derecho», debe decir: «prescripción del derecho».

En la página 23, primera columna, párrafo primero, línea 1, donde dice: «afirmación de», debe decir: «afirmación del».

En la página 24, primera columna, párrafo segundo, línea 10 empezando por el final, donde dice: «obviamente, al alcance», debe decir: «obviamente, el alcance».