

STC 89/1995, de 6 de junio de 1995

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Javier Delgado Barrio, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 146/94, promovido por el "Sindicat Unio de Pagesos de Catalunya", representado por el Procurador don Cesáreo Hidalgo Senen y asistido por la Letrada doña Pilar Berney Pujol, contra el Auto de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 1 de diciembre de 1993, y contra la providencia de 30 de mayo de 1992 y el Auto de 10 de julio del mismo año, resoluciones ambas dictadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado ante el Juzgado de Guardia el 15 de enero de 1994 y registrado en este Tribunal el día 17 del mismo mes y año, la representación procesal del "Sindicat Unio de Pagesos de Catalunya" interpuso el recurso de amparo del que se hace mención en el encabezamiento.

2. El recurso se fundamenta en los siguientes hechos:

a) A raíz de la manifestación no autorizada que tuvo lugar en el término municipal de Mataró el 13 de mayo de 1990, fue incoado procedimiento administrativo sancionador contra don Josep Riera Porta, considerado responsable del sindicato recurrente en amparo, a quien, tras la oportuna tramitación del expediente, se le impuso una multa de cien mil pesetas por

7. El 25 de noviembre de 1994, el Abogado del Estado formuló sus alegaciones oponiéndose a la estimación del recurso de amparo. Manifiesta en su escrito, con mención expresa de la STC 18/1981, que los derechos fundamentales consagrados en el art. 24 C.E. no son trasladables de forma global al procedimiento administrativo sancionador, ni mucho menos es exigible la doble instancia en los procesos que versen sobre la impugnación de sanciones impuestas por la Administración. Añade, por otro lado, que el art. 14.5 P.I.D.C.P. se refiere al derecho que al doble grado de jurisdicción tiene la "persona declarada culpable de un delito", por lo que no cabe aplicar este derecho en los casos en que no son órganos judiciales, sino administrativos, quienes imponen las sanciones; en definitiva, los Tribunales del orden administrativo se limitan a controlar la legalidad de la sanción impuesta por la Administración, con lo que, a estos efectos, "Tribunal superior" es el órgano judicial que conoce del recurso contencioso-administrativo. Finaliza sus alegaciones afirmando también la inexistencia de lesión alguna del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, para cuya demostración acude al texto de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, donde a su juicio se explican las razones por las cuales las pruebas propuestas por el demandante fueron declaradas no pertinentes.

8. El Sindicato recurrente, en el escrito de alegaciones formulado el 16 de diciembre de 1994, insistió en los hechos y fundamentos consignados en su demanda de amparo, ratificando dicho escrito en su integridad.

9. Por providencia de 5 de junio de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el siguiente día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de amparo contra el Auto dictado por la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 1 de diciembre de 1993, que el recurrente estima lesivo de su derecho al doble grado de jurisdicción, en su opinión implícito en el art. 24.1 C.E., así como contra la providencia de 30 de mayo de 1992 y el Auto de 10 de julio del mismo año, dictados por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a los que imputa haber vulnerado el derecho a utilizar todos los medios de prueba pertinentes para su defensa.

2. Según manifiesta el promotor del presente recurso de amparo, el derecho a los recursos es plenamente reclamable, tanto en el proceso penal, como en el proceso administrativo cuando su objeto consiste en revisar la legalidad de las resoluciones sancionadoras que haya dictado la Administración en el ejercicio de potestades a las que, por su contenido, cabe asignar una naturaleza típicamente punitiva. Ello trae consigo el derecho a que la sanción administrativa ratificada judicialmente pueda ser de nuevo revisada ante un "Tribunal superior", conforme exige el art. 14.5 P.I.D.C.P. cuya observancia es obligada a tenor de lo dispuesto en el art. 10.2 CE. Tal argumentación hace sostener al demandante que el Auto de 1 de diciembre de 1993, al inadmitir el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia que ratificó la legalidad de los actos sancionadores, ha lesionado su derecho al doble grado de jurisdicción que, en materia penal, forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva. De otra parte, también alega la lesión que del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa le han originado las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia antes indicadas, mediante las cuales, y sin motivación alguna, se acordó no haber lugar a declarar la pertinencia de la mayor parte de las pruebas de que intentaba valerse el recurrente en el proceso administrativo de instancia.

A la petición de que este Tribunal declare nulas las resoluciones impugnadas y restablezca los derechos fundamentales invocados se han opuesto, tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado, quienes, por razones semejantes, consideran que el derecho a los recursos no es aplicable en el ámbito de los procesos administrativos encaminados a comprobar la legalidad de las sanciones impuestas por la Administración. En lo que atañe a la segunda de las quejas constitucionales invocadas, sin embargo, existe unanimidad en el rechazo pero no en la argumentación, pues mientras que el Ministerio Fiscal considera dicha queja extemporánea -dado que la interposición de un recurso de casación manifiestamente improcedente, a la vista de la cuantía de la pretensión, ha originado una prolongación artificial del plazo de interposición del recurso de amparo-, el defensor de la Administración estima que la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia ha eliminado toda indefensión, al establecer con claridad las razones por las cuales las pruebas propuestas por el demandante fueron declaradas no pertinentes.

3. Dos son, pues, las quejas constitucionales que se plantean en el presente recurso de amparo, para cuyo correcto enjuiciamiento, contrariamente a la cronología seguida en la demanda del recurrente, debemos comenzar por la relativa a la supuesta vulneración del

derecho a la doble instancia, pues una hipotética estimación de dicha queja nos obligaría a retrotraer las actuaciones al momento procesal en que el recurso de casación fue inadmitido indebidamente, retroacción que eximiría a este Tribunal de efectuar un pronunciamiento concreto respecto de la segunda de las lesiones constitucionales invocadas, la cual habría de ser enjuiciada previamente por el Tribunal Supremo.

4. Es cierto que constituye una doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (así, por ejemplo, Sentencias del T.E.D.H. de 8 de junio de 1976 -asunto Engel y otros-, de 21 de febrero de 1984 -asunto Öztürk-, de 28 de junio de 1984 -asunto Cambell y Fell-, de 22 de mayo de 1990 -asunto Weber-, de 27 de agosto de 1991 -asunto Demicoli-, de 24 de febrero de 1994 -asunto Bendenoun-), la de que los principales principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así, entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa (STC 4/1982) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986, 190/1987, 29/1989) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (SSTC 2/1987, 190/1987 y 212/1990), así como el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 13/1982, 36 y 37/1985, 42/1989, 76/1990, 138/1990), derechos fundamentales todos ellos que han sido incorporados por el legislador a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre); e incluso garantías que la Constitución no impone en la esfera de la punición administrativa -tales como, por ejemplo, la del derecho al "Juez imparcial" (STC 22/1990 y 76/1990) o la del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (STC 26/1994)-, también han sido adoptadas en alguna medida por la legislación ordinaria, aproximando al máximo posible el procedimiento administrativo sancionador al proceso penal.

Asimismo, también es doctrina pacífica de este Tribunal la de que el derecho a los recursos se encuentra implícito en el derecho a la tutela (SSTC 19/1983, 57/1984, 60/1985, 36/1986, 3/1987, 185/1988, 23/1992, 294/1993, 199/1994 y 255/1994) y que, aun cuando constituya un derecho de configuración legal (de tal suerte que corresponde al legislador ordinario establecer el sistema de recursos que estime adecuado, sin que pueda predicarse la vigencia, en cualquier caso, de un derecho a la doble instancia o de acceso a un medio de impugnación de una naturaleza determinada) dicha regla general conoce, por imperativo de lo dispuesto en los arts. 2 del Protocolo Séptimo al C.E.D.H. y 14.5 del P.I.D.C.P. en relación con el art. 10.2 de la C.E., una excepción singular en el proceso penal en el que hay que

reconocer la existencia del derecho fundamental que al condenado por delito asiste a obtener la revisión de su condena por un Tribunal superior (SSTC 17/1985, 60/1985 y 110/1985, entre otras).

De la conjunción de ambas doctrinas no se puede obtener, sin embargo, la conclusión de que el derecho a la doble instancia penal haya de ser también reclamable en la esfera del proceso contencioso-administrativo, y ello porque (a diferencia del procedimiento administrativo "sancionador") no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi del Estado, sino un proceso administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción adoptada en un procedimiento que ha de ser respetuoso con las principales garantías del art. 24 de la C.E.

La circunstancia de que los Tribunales del orden judicial administrativo puedan, por estimar que la sanción es conforme a Derecho, desestimar el recurso contencioso-administrativo, no autoriza a concluir en que sean tales Tribunales quienes, como acontece en el orden judicial penal, "condenen" al administrado, de tal suerte que, frente a dicha primera condena, haya de surgir, en aplicación de lo dispuesto en aquellas normas de los Pactos internacionales, un derecho a la obtención de la revisión de la condena en una segunda instancia, sino, antes al contrario, la sanción administrativa la irroga la Administración Pública en el uso de sus prerrogativas constitucionales, pudiendo (a diferencia del proceso penal, en nuestro país siempre informado por el principio de legalidad -art. 100 L.E.Crim.-) su destinatario aquietarse frente a la misma o reaccionar mediante la interposición del recurso contencioso-administrativo en el que, aquí sí, los arts. 24.1 y 106.1 de la C.E. garantizan a todo ciudadano el libre y efectivo acceso a los Tribunales.

Por esta razón y con independencia de que, frente a la sentencia dictada por los Tribunales administrativos, pueda el legislador (atendida la gravedad de la sanción y la necesidad de cohonstar los derechos fundamentales a "un proceso con todas las garantías" y "sin dilaciones indebidas") arbitrar los oportunos medios de impugnación, lo cierto es que esta exigencia no se deriva de la Constitución, desde la que no cabe predicar la existencia de un derecho fundamental a la doble instancia contencioso-administrativa.

7. En lo que concierne al derecho a los medios de prueba pertinentes para la defensa, hemos declarado que dicho derecho fundamental implica el de proponer los medios de prueba autorizados por el ordenamiento (SSTC 101/1989, 233/1992), pero no faculta, sin embargo, para exigir la admisión de cualesquiera pruebas que puedan las partes proponer, sino tan sólo la recepción y práctica de las que sean declaradas pertinentes por los órganos judiciales (STC

40/1986, 60 y 196/1988, 22/1990, 205/1991, 87/1992, entre otras), juicio de pertinencia que, como ha requerido este Tribunal, debe ser puntualmente motivado "por exigencia no sólo de las leyes procesales, sino también de la norma constitucional, pues de otro modo se haría imposible la protección del derecho fundamental en sucesivas instancias y, en último término, en la jurisdicción constitucional" (STC 40/1986, fundamento jurídico 2º).

8. En el presente caso, consta en las actuaciones, en primer lugar, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante Auto de 11 de abril de 1992, decidió acordar la apertura del proceso a prueba al considerar la propuesta "de trascendencia para la resolución del ... recurso" y, en segundo, que la providencia de 30 de mayo de 1992 -en la que había de darse respuesta al escrito de proposición de prueba del recurrente- se limitó a declarar que "Se tienen por propuestas las pruebas... y NO HA LUGAR a declarar la pertinencia de las mismas", es decir, una simple declaración de inadmisibilidad ayuna de toda motivación, en la que de nuevo incurrió la Sala al resolver el recurso de súplica interpuesto por el actor contra la anterior decisión por medio del Auto de 10 de julio de 1992, en cuyo único fundamento de Derecho -en lugar de contrarrestar las alegaciones del recurrente sobre la pertinencia de la prueba- sólo se dice textualmente que "Al no haberse desvirtuado los razonamientos tenidos en cuenta para dictar la resolución ahora impugnada, no ha lugar a la estimación del recurso de súplica, sin perjuicio de que la Sala pueda hacer uso en su día de la facultad que le concede el art. 75 de la L.J.C.A.".

Si se considera, en primer lugar, que en el proceso administrativo es obligada la apertura del período probatorio cuando exista controversia entre los hechos alegados por las partes en sus escritos de demanda y contestación, y que, en segundo término, la declaración judicial sobre la pertinencia o no de los medios de prueba propuestos también debe sustentarse en la relación que una a los mismos con los referidos hechos controvertidos, es evidente que ambas resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña han lesionado el derecho del recurrente a exigir que la declaración de impertinencia de la prueba se razone en términos que hagan posible su control, pues aquellas resoluciones -simples formularios- decretaron la inadmisión de dichos medios de prueba sin fundamentación de tipo alguno, es decir, sin pronunciarse acerca de las razones por las cuales la Sala estimaba que los hechos sobre los que había de recaer la actividad probatoria inadmitida eran irrelevantes respecto del tema de la prueba.

Dicha ausencia de razonamiento causante de indefensión, además, y pese a la opinión contraria en este punto del Abogado del Estado, no puede entenderse subsanada por el hecho

de que la Sala se manifestara finalmente en la Sentencia sobre el carácter "supérfluo" de la prueba propuesta por el recurrente, pues en modo alguno resulta de recibo que al momento de emitir dicha resolución, cuando la Sala ya ha alcanzado plenamente su convicción sobre la certeza o no de los hechos objeto del proceso, se exteriorice un razonamiento que, con el fin de evitar el prejuzgamiento, ha de ser expresado en todo caso con anterioridad.

A los efectos constitucionales, además, no es indiferente el momento procesal en que los órganos judiciales den a conocer a las partes el juicio sobre la utilidad y la pertinencia de la prueba propuesta, porque si dicho juicio se exterioriza en el momento de la apertura de la fase probatoria y no es ajustado a la Constitución, aún existe la posibilidad de que el mismo órgano judicial causante de la lesión pueda restablecer el derecho vulnerado al resolver el recurso que la parte gravada -una vez conocidas las razones del rechazo- interponga frente a aquélla decisión, mientras que si el órgano judicial no traslada a las partes dicho conocimiento hasta el momento de dictar la Sentencia definitiva, aparte de incurrir con esa conducta en el riesgo de haber prejuzgado la cuestión principal, ya no le será posible restablecer la supuesta lesión, pues, tratándose de procesos de instancia única, el único remedio posible que le resta al particular es el recurso de amparo directo ante este Tribunal, con grave quebranto del principio constitucional de subsidiariedad (art. 53.2 C.E.).

En consecuencia, la indefensión padecida por el recurrente le hace acreedor a un pronunciamiento de estimación parcial de su demanda, con retroacción de las actuaciones al momento en que la Sala deba pronunciarse sobre los medios de prueba propuestos por el mismo, todo ello con la finalidad de que emita una decisión sobre su pertinencia o impertinencia conforme exige la doctrina de este Tribunal.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1º Restablecer al recurrente en su derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa.

2º Retrotraer las actuaciones a la fase probatoria, para que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña emita una decisión sobre los medios de prueba propuestos por el recurrente no lesiva del indicado derecho fundamental.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a seis de junio de mil novecientos noventa y cinco.