**STC 126/2005, de 23 de mayo de 2005**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 2213-2000, promovido por la entidad mercantil Cubacor, S.L., representada por el Procurador de los Tribunales don José Granados Weil, posteriormente sustituido por don Antonio María Álvarez-Buylla Ballesteros por fallecimiento del primero, y bajo la dirección del Letrado don Daniel Romón Villar, contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2000, que declara no haber lugar al recurso de casación núm. 2442/96, interpuesto contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 5 de octubre de 1995, que desestima el recurso contencioso- administrativo núm. 1657/94, sustanciado por los trámites de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, contra el acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba de 22 de julio de 1994, sobre suspensión de licencia municipal y clausura de establecimiento. Ha comparecido el Excmo. Ayuntamiento de Córdoba, representado por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal y bajo la asistencia del Letrado don José González Santa-Cruz. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de guardia el 13 de abril de 2000 y que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 14 de abril de 2000, el Procurador de los Tribunales don José Granados Weil, en nombre y representación de la entidad Cubacor, S.L., y bajo la dirección del Letrado don Daniel Romón Villar, formuló demanda de amparo contra las resoluciones que se mencionan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Córdoba, por Acuerdo núm. 3681/1989, de 13 de octubre, resolvió conceder a la entidad recurrente licencia de apertura para un bar con música, condicionada al cumplimiento de diversos extremos. Tras comprobarse en sucesivas ocasiones el incumplimiento de las condiciones de la licencia y dar trámite de audiencia a la entidad recurrente, por escrito de 25 de junio de 1991 se acordó advertir que un nuevo incumplimiento implicaría la inmediata retirada de la licencia y la clausura del establecimiento. Ante la reiteración en el incumplimiento, y tras diversos incidentes en el procedimiento administrativo, el Alcalde, asistido de la Comisión del Gobierno, por Acuerdo núm. 497/1993, de 16 de julio, resolvió la retirada temporal de la licencia por seis meses con la consiguiente clausura del establecimiento. La entidad recurrente interpuso recurso de reposición contra dicho acuerdo del que, una vez cumplida la retirada temporal de licencia, desistió, resolviéndose por Acuerdo núm. 256/1994, de 15 de abril, aceptar el desistimiento y archivar las actuaciones.

b) La policía local de Córdoba, en fechas 11, 17, 18 y 26 de junio de 1994, presentó diferentes denuncias contra el establecimiento de la entidad recurrente por utilización de espacios expresamente excluidos en las condiciones de la licencia y por rebasarse el aforo permitido. A la vista de estas denuncias, la Sección de licencias del Negociado de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, con fecha 13 de julio de 2004, propuso una nueva retirada temporal de la licencia durante seis meses, al amparo de los arts. 16 del Reglamento de servicio de las corporaciones locales, 38 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y 81 del Reglamento general de policía de espectáculos y actividades recreativas, poniendo de manifiesto que, después de la primera sanción impuesta al establecimiento, volvían a repetirse las mismas circunstancias de incumplimiento de las condiciones de la licencia. Tras la conformidad de la Comisión Informativa de Urbanismo, el Alcalde, asistido de la Comisión del Gobierno, por Acuerdo núm. 478/1994, de 22 de julio, resolvió retirar temporalmente la licencia al establecimiento por un período de seis meses, con la consiguiente clausura del mismo.

c) La entidad recurrente interpuso contra dicho acuerdo recurso contencioso-administrativo por los trámites urgentes de la Ley 62/1978, de 26 de septiembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que fue tramitado con el núm. 1657/94, alegando vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), por no haberse clausurado otros establecimientos que incumplían las condiciones de la licencia; vulneración de los derechos a ser informado de la acusación (art. 24.2 CE) y los principios de audiencia y defensa (art. 24.1 CE), por haberse acordado la clausura temporal sin haberse informado de los hechos imputados, ni haberse dado trámite de audiencia y posibilidades de prueba; y vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), por no tener rango de ley las normas en virtud de las cuales se acordó dicha medida.

d) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por Sentencia de 5 de octubre de 1995, desestimó el recurso, argumentando, por un lado, que no quedaba acreditada una aplicación discriminatoria de la ley y no cabía pretender la igualdad en la ilegalidad; por otro, que la actuación administrativa quedaba, en todo caso, sometida al control de los órganos jurisdiccionales que revisaban la legalidad del acto; y, por último, que no era posible exigir reserva de ley a normas vigentes antes de la entrada en vigor de la Constitución.

e) El recurrente interpuso recurso de casación, que fue tramitado con el núm. 2442/96, insistiendo, entre otros extremos, en que en el procedimiento administrativo se habían vulnerado los derechos a la igualdad (art. 14 CE), a conocer la imputación (art. 24.2 CE), de audiencia y defensa (art. 24.1 CE), y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y, en el procedimiento judicial, el derecho a la prueba, por no haberse posibilitado, tras ser declarada pertinente, practicar prueba documental sobre la alegación del trato discriminatorio. Dicho recurso fue desestimado por Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2000, argumentando, respecto del trato discriminatorio, que no se aportó término de comparación adecuado; respecto de la indefensión, que el recurrente estuvo personado en el procedimiento y realizó las alegaciones que estimó pertinentes; respecto de la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, que no puede hacerse una aplicación retroactiva del art. 25.1 CE a disposiciones reglamentarias anteriores a la entrada en vigor de la Constitución que no hubieran sido modificadas; y, respecto del derecho a la prueba en el procedimiento judicial en relación con la alegación del trato discriminatorio, que no se había aportado término de comparación idóneo y, por tanto, la prueba propuesta era irrelevante.

3. El recurrente aduce en su demanda de amparo las vulneraciones siguientes:

a) Vulneración del derecho de defensa (art. 24.2 CE) cometido en el procedimiento administrativo, al haberse omitido trámites fundamentales del mismo, como son, por un lado, poner en conocimiento del recurrente los hechos que se le imputaban y que dieron lugar a la suspensión temporal de la licencia; y, por otro, el trámite de audiencia y de prueba, siendo, por tanto, dicha suspensión una sanción de plano. Vulneración que no habría sido reparada en la vía judicial, en tanto que la Sentencia de casación incurrió en un error patente al considerar que sí existió dicho trámite de audiencia, pues el mismo aparecía referido a una sanción previa que le fue impuesta al recurrente por Acuerdo núm. 497/1993, de 16 de julio, que fue archivada tras su cumplimiento por Acuerdo núm. 256/1994, de 15 de abril, y no a la ahora impugnada que trae causa del Acuerdo núm. 478/1994, de 22 de julio

b) Vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) cometido en el procedimiento sancionador, al haberse impuesto una sanción más gravosa que a otras competidoras también sancionadas por los mismos hechos. Vulneración que no sólo no había sido reparada en la vía judicial, sino que en la misma se había producido, a su vez, vulneración del derecho a la prueba (art. 24.2 CE), al no haberse practicado sobre el particular del trato discriminatorio la prueba documental propuesta y admitida por el Tribunal.

c) Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) cometido en el procedimiento sancionador por haberse fundamentado la retirada temporal de la licencia en una norma postconstitucional, como es el art. 81 del Reglamento general de policía de espectáculos y actividades recreativos, que no tiene rango legal suficiente.

4. La Sección Segunda de este Tribunal acordó, por providencia de 14 de noviembre de 2000, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al recurrente para que alegaran lo que estimasen pertinente sobre la carencia manifiesta de contenido de la demanda [art. 50.1 c) LOTC]. Evacuado dicho trámite, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, por providencia de 8 de mayo de 2001, admitir a trámite de la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales competentes para la remisión de copia testimoniada de las actuaciones y el emplazamiento a quienes hubieran sido parte en aquéllos para comparecer ante este Tribunal. En dicha providencia se acordó, igualmente, formar la correspondiente pieza de suspensión que, tras los trámites pertinentes, fue resuelta por ATC 144/2001, de 4 de junio, denegando la suspensión solicitada.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 6 de septiembre de 2001 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones, por personado al Procurador don Luciano Rosch Nadal en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba; y, a tenor del art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El recurrente, en escrito registrado el 3 de octubre de 2001, presentó alegaciones en las que reitera la existencia de las vulneraciones aducidas en su escrito de demanda.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 4 de octubre de 2001, interesó, por una parte, la estimación de la vulneración aducida de los derechos de audiencia, conocimiento de la imputación y defensa producidos en el expediente administrativo sancionador y la desestimación de los motivos referidos al principio de igualdad, derecho a la prueba y legalidad sancionadora. En cuanto a la primera, considera que concurre la vulneración del art. 24.2 CE por haberse impuesto la sanción inaudita pars, ya que del examen de la documentación aportada se evidencia que existían dos procedimientos sancionadores administrativos distintos en el expediente y que en el segundo, que es el que había dado lugar a la impugnación en vía judicial y al presente amparo, no se había dado traslado de las denuncias, pliego de cargos ni propuesta de sanción a la entidad recurrente que, en consecuencia, no tuvo la ocasión de defenderse en dicho ámbito; habiendo incurrido en error patente la Sentencia de casación al no distinguirse entre los dos procedimientos y resoluciones sancionadoras. Por el contrario, en cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad considera que la misma no concurre pues no puede pretenderse la igualdad en la ilegalidad, como tampoco la vulneración del derecho a la prueba que imputa a las resoluciones judiciales en tanto que existió una respuesta razonada y fundada sobre las razones para no practicar todas las pruebas documentales propuestas sobre la discriminación alegada. Por último, se rechaza la concurrencia de la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, toda vez que, en ningún caso, la sanción se fundamentó en normas reglamentarias posteriores a la entrada en vigor de la Constitución.

8. La representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba, por escrito registrado el 5 de octubre de 2005, interesa la desestimación íntegra de la demanda de amparo remitiéndose a los argumentos expuestos en la Sentencia de casación.

9. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 25 de mayo de 2005 se acordó tener por personado en representación de la entidad mercantil recurrente al Procurador de los Tribunales don Antonio María Álvarez-Buylla Ballesteros, en sustitución de don José Granados Weil, por fallecimiento de éste.

10. Por providencia de 13 de mayo de 2005, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si en el procedimiento administrativo que ha dado lugar a la suspensión temporal de la licencia de la que era titular la entidad recurrente y a la clausura del establecimiento se ha producido la vulneración del derecho de defensa, tanto desde la perspectiva del derecho a conocer los cargos que se formularon contra el expedientado, como de audiencia y posibilidad de prueba (art. 24.2 CE), del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2. Por lo que respecta a la vulneración aducida del derecho de defensa en el procedimiento administrativo, es de recordar que este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, ha reiterado que las garantías constitucionales consagradas en el art. 24.2 CE son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente el derecho a la defensa, que proscribe cualquier indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento sancionador; y el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa (por todas, STC 74/2004, de 22 de abril, FJ 3). Igualmente se ha destacado que la vigencia del principio de contradicción, al igual que sucede con el resto de las garantías constitucionales que conforme al art. 24.2 CE ordenan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se predica precisamente del procedimiento administrativo sancionador, en el que, como manifestación que es del ius puniendi del Estado, debe garantizarse el ejercicio sin trabas de las garantías de defensa de relieve constitucional. Lo expuesto comporta, también, que el posterior proceso contencioso no pudo subsanar la infracción del principio de contradicción en el procedimiento sancionador, pues, de otro modo, no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa se adopte a través de un procedimiento que garantice los principios esenciales reflejados en el art. 24.2 CE (por todas, STC 59/2004, de 19 de abril, FJ 3).

3. En el presente caso, de las actuaciones documentadas en el expediente administrativo se desprenden, como se ha expuesto detalladamente en los antecedentes, los siguientes extremos: en primer lugar, que la entidad recurrente fue objeto de un primer procedimiento, en el que estuvo personada y realizó diversas alegaciones, dando lugar a que el Alcalde, asistido de la Comisión del Gobierno, por Acuerdo núm. 497/1993, de 16 de julio, impusiera la suspensión temporal de licencia por seis meses; acordándose su archivo, tras el cumplimiento de la suspensión, por Acuerdo núm. 256/1994, de 15 de abril. Y, en segundo lugar, que, posteriormente, ante la presentación de nuevas denuncias por la policía local en fechas 11, 17, 18 y 26 de junio de 1994, provocadas por supuestos nuevos incumplimientos de las condiciones de la licencia, y sin que conste que se diera traslado de las mismas a la entidad recurrente, la Sección de licencias del Negociado de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas del Ayuntamiento de Córdoba en fecha 13 de julio de 2004 propuso nueva retirada temporal de la licencia durante seis meses, poniendo de manifiesto que, después de la primera sanción impuesta al establecimiento, volvían a repetirse las mismas circunstancias de incumplimiento de las condiciones de la licencia. A partir de ello, sin que tampoco conste que se diera traslado de dicho propuesta a la entidad recurrente, y tras la conformidad de la Comisión Informativa de Urbanismo, el Alcalde asistido de la Comisión del Gobierno, por Acuerdo núm. 478/1994, de 22 de julio, resolvió retirar temporalmente la licencia al establecimiento por un periodo de seis meses, con la consiguiente clausura del mismo.

En atención a lo expuesto, queda acreditado que el acuerdo del Ayuntamiento impugnado en este amparo impuso de plano a la entidad recurrente la suspensión temporal de la licencia sin haber puesto en conocimiento de dicha entidad en el marco del procedimiento administrativo los hechos en que se fundamentó dicha decisión y sin posibilitar un trámite de audiencia y prueba. Ello determina que deba otorgarse el amparo solicitado por cuanto, al no haberse respetado las garantías procedimentales propias del procedimiento sancionador, se ha infringido con ello el art. 24.2 CE y, en consecuencia, se ha vulnerado el derecho fundamental de la entidad recurrente a no padecer indefensión en el procedimiento administrativo sancionador. La estimación de este motivo de amparo determina que no resulte necesario analizar el resto de derechos invocados.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar a la entidad mercantil Cubacor, S.L., el amparo solicitado y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador (art. 24.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba núm. 478/1994, de 22 de julio; así como de las Sentencias de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 5 de octubre de 1995, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 1657/94, y de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2000, dictada en el recurso de casación núm. 2442/96.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de mayo de dos mil cinco.