**STC 239/1988, de 14 de diciembre de 1988**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En los recursos de amparo acumulados núms. 609/87 y 817/87, promovidos por don José Doria Espinosa, representado por el Procurador don Enrique Sorribes Torra y bajo la dirección del Letrado don Mauricio Pérez Almansa, contra Resoluciones del Jefe del Servicio Territorial de Barcelona de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de fechas 28 de diciembre de 1984 y 31 de enero de 1986, dictadas en el expediente 646/82, que impusieron al actor sendas multas de 15.000 y 40.000 pesetas. Han sido parte el Ministerio Fiscal y la Generalidad de Cataluña, representada y defendida por la Letrado de su Gabinete Jurídico doña Yolanda Guerra i Aznar, y Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por medio de escrito presentado el 7 de mayo de 1987, el Procurador don Enrique Sorribes Torra, en nombre y representación de don José Doria Espinosa, interpone recurso de amparo contra Resolución de 28 de diciembre de 1984 del Jefe del Servicio Territorial de Barcelona de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, dictada en el expediente 642/82.

2. La demanda de amparo se basa en los siguientes hechos:

A) En la indicada fecha de 28 de diciembre de 1984 y por la referida Resolución se impuso al promovente del amparo multa coercitiva de 15.000 pesetas, por la no realización de determinadas obras.

B) Después de haberse desestimado por silencio administrativo el recurso de alzada interpuesto, se formuló recurso contencioso-administrativo que fue sustanciado por la Sala Primera de dicha Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Barcelona con el núm. 247-B/86 y resuelto por Sentencia desestimatoria de 8 de abril de 1987.

Como fundamentación jurídica se aduce la vulneración del art. 25.1 de la Constitución, porque siendo la multa coercitiva impuesta una sanción administrativa no existe, sin embargo, una Ley que con carácter previo la establezca. Y en tal sentido se argumenta que no sirve como previsión legal el art. 107 de la LPA, porque precisamente el precepto requiere una Ley que la autorice, determinando su forma y cuantía, ni tampoco el Decreto de 23 de noviembre de 1940, porque, además de no tener rango legal, es anterior a la misma Ley de Procedimiento Administrativo y no se refiere a multas reiteradas por lapsos de tiempo, que, en cualquier caso, quedarían indeterminadas en los indicados extremos de forma y cuantía.

Como pretensión de amparo el actor interesa la nulidad de la multa coercitiva impuesta y la devolución al actor de su importe más intereses legales, en su caso, desde la fecha del pago, condenando al Gobierno de la Generalidad de Cataluña al pago de las costas procesales.

3. Por providencia de 3 de junio de 1987, la Sección Tercera (Sala Segunda) de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda, sustanciada con el número de recurso 609/87, y, a tenor de lo previsto en el art. 51 de LOTC, requerir a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda -Habitabilidad- del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña y a la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial para que dentro del plazo de diez días remitiesen testimonio del expediente núm. 646/82 y del recurso contencioso-administrativo núm. 247-B/86, en el que se dictó Sentencia de 8 de abril de 1987, respectivamente. Al propio tiempo se interesaba el emplazamiento de quienes fueron partes en el mencionado procedimiento, a excepción del recurrente en amparo a fin de que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

4. Recibidas las actuaciones y personada en el recurso la Generalidad de Cataluña, representada y defendida por la Letrada doña Yolanda Guerra Aznar, en virtud de providencia de 22 de julio de 1987, la Sección, según lo dispuesto en el art. 52 LOTC, otorgó el plazo común de veinte días a fin de que el Ministerio Fiscal, la representación del recurrente y de la Generalidad de Cataluña formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

5. Con fecha 14 de septiembre de 1987, se recibe el escrito de alegaciones del actor en el que se argumenta que la multa coercitiva es sanción, incluida dentro del ámbito de exigencia del art. 25 C.E., porque así resulta de los propios términos de la Sentencia de lo Contencioso-Administrativo, de la definición terminológica del Diccionario de la Real Academia, y no puede distinguirse entre sanción con el fin de obligar a la ejecución de un mandato administrativo y sanción con otros fines, ya que en tal caso tendría en sus manos la Administración la posibilidad de eludir el amparo constitucional mediante el expediente de llamar coercitivas a sus multas, citándose asimismo, el art. 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. A pesar de ello, según sostiene el demandante, no existe Ley previa habilitante para la multa impuesta de 15.000 pesetas por el Jefe del Servicio, ya que ni el art. 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo ni ninguna otra norma predetermina la forma y cuantía que son elementos esenciales de la sanción. En consecuencia, concluye reiterando su solicitud de Sentencia en los términos pedidos en la demanda.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito presentado el 18 de septiembre de 1987, después de resumir los hechos que sirven de antecedentes al recurso, analiza las distintas cuestiones que a su juicio son determinantes de la resolución que debe adoptarse.

En orden a la naturaleza de la medida acordada matiene que puede distinguirse entre medios de ejecución forzosa y sanciones administrativas. Así resulta del propio criterio sistemático de la Ley de Procedimiento Administrativo, que no incluye la multa coercitiva en el Capítulo Segundo del Título VII, regulador del procedimiento sancionador, de la elaboración doctrinal y de la independencia y compatibilidad expresa establecida en el art. 107.2 LPA entre la multa coercitiva y la que pueda imponerse en concepto de sanción. No obstante, a pesar de que el propio Tribunal Constitucional ha advertido del riesgo de extender indebidamente el concepto de sanción (STC 56/1983, de 21 de julio) y de la misma ambivalencia del término multa, empleado no sólo como pena en el art. 27 del C.P., sino también en el campo estrictamente civil, no puede negarse a la multa coercitiva de un cierto carácter sancionatorio o restrictivo de los derechos individuales, por lo que en relación con la misma han de tenerse en cuenta: el art. 9.3, en orden a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras (STC 42/1986, de 10 de abril), la presunción de inocencia (STC 13/1982, de 1 de abril), el art. 25.1 C.E.

En segundo término, recuerda la doctrina de las Sentencias de este Tribunal 15/1981, de 7 de mayo, y 42/1987, de 7 de abril, que considera válidas las sanciones impuestas con posterioridad a la entrada en vigor del Texto constitucional cuando se apoyen en normas anteriores al mismo, aunque no concurra la reserva absoluta de ley. De manera que, si bien es necesario algún tipo de cobertura normativa, los arts. 102, 104 y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo contienen una regulación de la multa coercitiva, que en el presente caso tiene como norma habilitante el Decreto de 23 de noviembre de 1940, singularmente, arts. 5.2 y 7.

Finalmente, sostiene que no existen reparos, tanto para reconocer a la Sección de Habitabilidad de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Generalidad catalana la competencia para la ejecución de las medidas inicialmente encomendadas a la Fiscalía Superior de la Vivienda, que pasaron por Decreto de 26 de diciembre de 1963, al correspondiente Ministerio, por Decreto 1.928/1976, de 20 de febrero, al Delegado de la Vivienda de Barcelona, y, por último, a la Generalidad, conforme al art. 9 del correspondiente Estatuto de Autonomía y legislación de desarrollo, como para entender que la sanción impuesta de 15.000 pesetas se encuentra también amparada por el principio de legalidad, ya que, según el citado Decreto de 23 de noviembre de 1940, la cuantía de la multa a imponer por la Generalidad alcanza al menos hasta 25.000 pesetas.

Consecuentemente, interesa se dicte Sentencia denegatoria del amparo solicitado.

7. El Letrado de la Generalidad de Cataluña, con fecha 19 de septiembre de 1987, formula sus alegaciones. En ellas se solicita una Sentencia desestimatoria de la demanda, ya que tiene como base un error sobre la naturaleza jurídica de las denominadas multas coercitivas, que no son propiamente sanciones sino medios de ejecución forzosa de los actos de la Administración, cuyo objeto es forzar al administrado al cumplimiento de lo ordenado, pudiendo concurrir con las sanciones sin quiebra del principio non bis in idem, según se desprende de los arts. 104 y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Consecuentemente, han de quedar fuera del ámbito del art. 25.1 C.E., que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en norma de rango legal, como declaró este Tribunal en Sentencia de 3 de octubre de 1983.

Por otra parte, se añade, el acto recurrido tiene su cobertura en los citados arts. 104 y 107 de la LPA y en el Decreto de 23 de noviembre de 1940, art. 7. De manera que, a efectos dialécticos, de reputarse que las multas coercitivas son sanciones administrativas stricto sensu, tampoco podría entenderse vulnerado el art. 25.1 C.E., pues, tal como viene reiterando la jurisprudencia constitucional a partir de la Sentencia de 7 de mayo de 1981, el juego del principio de legalidad traducido en una reserva absoluta de Ley, no incide sobre disposiciones anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, a fin de evitar los vacíos que podrían producirse en el ordenamiento jurídico.

Por último, señala que los razonamientos jurídicos contenidos en los considerandos de la Sentencia desestimatoria del recurso contencioso no vinculan a la Generalidad, ni tampoco los supuestos errores o incorrecciones jurídicas atribuidos por la actora a la Sentencia que, en su caso, incidiría únicamente sobre una cuestión de legalidad ordinaria como es la aludida infracción del art. 107 de la LPA que nunca podría fundar el recurso de amparo constitucional. Por todo ello interesa una Sentencia desestimatoria de la pretensión formulada.

8. Habiéndose presentado, con fecha 15 de junio de 1987, por el mismo Procurador don Enrique Sorribes Torra, también en representación de don José Doria Espinosa, nueva demanda de amparo contra Resolución de 31 de enero de 1986 del propio Jefe del Servicio Territorial, que en el indicado expediente 646/82 impuso al promovente del recurso otra multa coercitiva de 40.000 pesetas, confirmada por Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, de fecha 21 de mayo de 1987 (recurso núm. 333-A/86), después de admitirla a trámite el recurso seguido con el núm. 817/87, recibir las actuaciones y personarse la Generalidad de Cataluña, por providencia de 23 de noviembre de 1987 se otorgó el plazo común de veinte días para la formulación de las correspondientes alegaciones previstas en el art. 52.1 LOTC.

9. Evacuado el indicado trámite por sendos escritos en los que explícita o implícitamente las partes reproducían las alegaciones efectuadas en el recurso de amparo 609/87, añadiendo el Ministerio Fiscal, en orden a la cuantía de la multa, que la Generalidad de Cataluña también había asumido la competencia del Ministerio de la Vivienda para imponerla hasta 50.000 pesetas. La Sala Primera, por Auto de 29 de febrero de 1988, acordó acumular el recurso 817/87 al mencionado 609/87, ya que entre ambos recursos se apreciaba la conexión a que se refiere el art. 83 de la LOTC, justificativa de la unidad de tramitación y decisión en esta vía constitucional.

10. Por providencia de 30 de noviembre de 1988 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 de diciembre.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión suscitada por la demanda de amparo, y, por tanto, thema decidendi de la presente Sentencia se concreta en determinar si se ha producido la pretendida infracción del derecho fundamental reconocido por el art. 25.1 de la Constitución, que el actor atribuye a las Resoluciones administrativas impugnadas, de fechas 28 de diciembre de 1984 y 31 de enero de 1986, que le impusieron sendas multas de 15.000 y 40.000 pesetas, respectivamente. La impugnación se basa, en síntesis, en que dichos actos no respetan el principio de legalidad en materia sancionatoria administrativa al no existir una Ley previa que estableciera dichas multas, confirmadas luego en vía judicial por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 8 de abril y de 21 de mayo de 1987.

2. Las citadas infracciones que con base en el art. 25.1 de la Constitución denuncia el recurrente, están referidas a la potestad sancionadora de la Administración y su análisis resulta innecesario en el presente caso, por faltar el presupuesto sancionador que sirve de base a las exigencias constitucionales del citado precepto. Los postulados del art. 25.1 de la Constitución no pueden extenderse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica como resulta de las SSTC 73/1982, de 2 de diciembre; 69/1983, de 26 de julio, y 96/1988, de 26 de mayo, a supuestos distintos o a actos, por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del ius puniendi del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador, como es el caso de las multas coercitivas, previstas como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos por los arts. 104 c) y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA).

En dicha clase de multas, cuya independencia de la sanción queda reflejada en el párrafo 2 del indicado art. 107 de la LPA no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del derecho a la legalidad en materia sancionadora pueda cuestionarse, sino que consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración, previstas en nuestro ordenamiento jurídico con carácter general por el art. 102 de la LPA cuya constitucionalidad ha sido expresamente reconocida por este Tribunal (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 137/1985, de 17 de octubre, y 144/1987, de 23 de septiembre), y respecto de la que no cabe predicar el doble fundamento de la legalidad sancionadora del art. 25.1 C.E. a que se refiere la STC 101/1988, de 8 de junio, esto es: de la libertad (regla general de la licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a qué atenerse), ya que, como se ha dicho, no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constriñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna conminación o apercibimiento.

Consecuentemente, el planteamiento de la suficiente cobertura legal en relación con las multas coercitivas, como respecto a los demás medios de ejecución forzosa del art. 104 de la LPA es únicamente reconducible al ámbito de la sumisión de la Administración a la ley en el marco del general principio de legalidad proclamado ciertamente en los arts. 9.3 y 103 de la Constitución, pero sin el carácter de un correlativo derecho fundamental susceptible de amparo, y como tal únicamente residenciable en sede judicial ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la función revisora que les atribuye el art. 106 C.E.

3. Sobre la base de las anteriores premisas resulta inexcusable para la resolución del presente recurso, el análisis y determinación del carácter de las multas impugnadas, atendiendo a su verdadera naturaleza, sin que sea suficiente y decisivo, a tal efecto, el nomen iuris utilizado en los correspondientes actos, porque como señala el recurrente, no puede quedar en manos de la Administración la posibilidad de sustraerse a las garantías constitucionales establecidas en relación con el ejercicio de su potestad sancionadora.

En tal sentido han de tenerse en cuenta los siguientes antecedentes que resultan de las actuaciones: el expediente se inicia en virtud de denuncia formulada en relación con las condiciones de salubridad e higiene de una vivienda propiedad del recurrente; después de diversos incidentes, por Resolución de 29 de diciembre de 1983 del Jefe del Servicio Territorial de Barcelona de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, se impone al actor la obligación de realizar determinadas obras en dicho inmueble en el plazo de treinta días, de conformidad con el Decreto de 23 de noviembre de 1940; Orden Ministerial de 29 de febrero de 1944; Decreto de 3 de octubre de 1957; Estatuto de Autonomía de Cataluña, y Real Decreto 159/1981, de 9 de enero, de Traspaso de Servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña; y, sólo después de comprobado por informe del Aparejador Municipal que no se había dado cumplimiento voluntario en el término señalado a dicha orden de ejecución, y de que, en acuerdo previo de 26 de junio de 1984, se efectuara el apercibimiento de que caso de persistir en el incumplimiento de la orden de obras dada se continuarían imponiendo sucesivas multas coercitivas hasta que fueran totalmente realizadas, se dictan los Acuerdos de imposición de multas impugnados de fecha 28 de diciembre de 1984 y el 31 de enero de 1986.

En consecuencia, no apareciendo desvirtuado que las multas recurridas tienen realmente el carácter de medios coercitivos de ejecución forzosa previsto en los arts. 104 c) y 107 de la LPA, es claro que las resoluciones administrativas impugnadas no infringen el art. 25.1 de la Constitución que se denuncia en el recurso. No siendo procedente, por tanto, examinar la fundamentación jurídica de las Sentencias dictadas en los procesos precedentes, toda vez que, como dice el art. 54 de la LOTC, la Sala «limitará su función a concretar si se han violado derechos o libertades del demandante y a preservar o restablecer estos derechos o libertades y se abstendrá de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales».

### 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

Desestimar los recursos de amparo acumulados interpuestos por el Procurador de los Tribunales don Enrique Sorribes Torra, en nombre y representación de don José Doria Espinosa, contra las Resoluciones del Jefe del Servicio Territorial de Barcelona de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de fechas 28 de diciembre de 1984 y 31 de enero de 1986.

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

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.