**STC 77/1983, de 3 de octubre de 1983**

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, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 368/1982, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal, asistido por el Letrado don Carlos Fernández Santacruz y Sánchez Matamoros, en nombre de don Tomás Gómez Rodríguez, contra el Acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz, de 22 de octubre de 1981, que impuso al recurrente una sanción pecuniaria y que fue confirmado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla de fecha 14 de julio de 1982.

Han sido parte en el asunto el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Sobre las veintiuna horas del día 24 de julio de 1981 se recibió en la Sala del 091 de la Comisaría de Policía de Cádiz una llamada telefónica anónima, en la cual una voz, al parecer de varón, dijo: «A las once horas hará explosión un artefacto en el Gobierno Civil.» Acto seguido se cortó la comunicación.

En los antecedentes que este Tribunal ha tenido a la vista se manifiesta que el «operador de servicio» intervino el teléfono del que procedía la llamada y que a solicitud del mencionado «operador» la Compañía Telefónica informó que del teléfono del que procedía la llamada era titular don Daniel González Rendón, domiciliado en la calle Colarte, núm. 6, de Cádiz.

Personada la dotación de un coche de Policía en el domicilio referido y franqueada la entrada en el mismo por doña Francisca González Vecino, que se hallaba en él en compañía de dos hijos de corta edad, la dotación policial comprobó que el teléfono estaba intervenido y en comunicación directa con la Sala 091 y que en el local se encontraba también Tomás Gómez Rodríguez, yerno del titular del local, que había abandonado momentos antes el domicilio para trasladarse a su lugar de trabajo en «Astilleros Españoles, S. A.», de Matagorda.

2. Los hechos de que se ha hecho mención dieron lugar a unas diligencias sumariales y a una causa, que el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Cádiz, en juicio oral y público por desórdenes públicos contra don Tomás Gómez Rodríguez, absolvió a éste del delito del que era acusado. En su Sentencia, fechada el 6 de febrero de 1981, el Juez de Instrucción manifestó que, sin desconocer las apariencias que señalaban al acusado como autor de la incívica y reprobable acción que se le imputaba, existían argumentos que permitían otorgarle credibilidad. Entre estos argumentos señalaba el Juez que faltaba en los autos un informe técnico preciso acerca del sistema de detección de llamadas que utiliza la Policía; la falta de seguridad de que la llamada fuera hecha por un varón; la improbabilidad de que una persona medianamente informada cometa un acto como el que se imputaba al acusado valiéndose de un teléfono propio y el dato de que, en su opinión, una falsa alarma, como la que era objeto de juicio, sólo puede ser obra de un demente, oligofrénico o fanático o de un ser totalmente antisocial, condiciones que no concurrían en el acusado.

3. Por Acuerdo de 22 de octubre de 1981 el Gobierno Civil de Cádiz impuso a Tomás Gómez Rodríguez una multa de 500.000 pesetas por haber realizado la susodicha llamada anónima. Contra la Resolución del Gobierno Civil de Cádiz interpuso el sancionado recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Audiencia Territorial de Sevilla, la cual dictó Sentencia con fecha 14 de julio de 1982 desestimando el recurso y confirmando el acto administrativo recurrido por considerarlo conforme con el ordenamiento jurídico.

En su Sentencia, la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, tras reconocer la presunción de inocencia, que, como derecho que asiste a todos y que supone que la culpabilidad de una persona no puede presumirse, sino que debe ser probada, según el párrafo 2.° in fine del art. 24 de la Constitución, estableció que estimaba probada la culpabilidad del recurrente, porque él era el único varón que había en el domicilio del que partió la llamada cuando la misma se produjo, él mismo reconocía que en aquél momento se hallaba en tal domicilio y según el informe de la Compañía Telefónica, la Sala del 091 tiene la posibilidad de poner en funcionamiento un dispositivo de detección de llamadas, de suerte que, según el mencionado informe, la posibilidad de error es mínima.

4. Con fecha 23 de septiembre de 1982 el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal, actuando en nombre y representación de don Tomás Gómez Rodríguez, interpuso ante este Tribunal recurso de amparo. Solicitaba en él la declaración de inconstitucionalidad de la sentencia recurrida dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia de Sevilla y la consiguiente nulidad de la misma.

El recurso de amparo se fundamentaba en la infracción del párrafo tercero del art. 9 de la Constitución, toda vez que, en opinión del recurrente, no pueden imponerse sanciones gubernativas y penales por unos mismos hechos y cuando los actos contrarios al orden público revisten los caracteres de delito han de enviarse al órgano jurisdiccional competente los antecedentes y las actuaciones practicadas para que éste proceda a su enjuiciamiento. De ello resulta, según el criterio del recurrente, que cuando el Gobierno Civil de Cádiz, el 22 de octubre de 1981, acordó la imposición de la sanción, carecía de competencia para hacerlo. Y si se estimara que la recuperó después de la Sentencia absolutoria del Juzgado de Instrucción, hay que argüir que entonces no la ejercitó. Además de ello alegaba el recurrente la violación del párrafo segundo del art. 24 de la Constitución, en orden a su derecho del Juez ordinario predeterminado por la Ley, que excluye la posibilidad de ser condenado por un órgano sin competencia para ello y el derecho a la presunción de inocencia que a su juicio no se respeta cuando la prueba que se aduce es un elemento mecánico del que se admite una posibilidad de error por mínima que ésta sea.

5. Admitido el recurso de amparo de que queda hecho mérito en los anteriores apartados de esta Sentencia, se otorgó, de conformidad con el art. 52 de la LOTC, un plazo de veinte días al recurrente, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado para que dentro de él pudieran alegar lo que a su derecho conviniera.

El recurrente ha evacuado el traslado mediante escrito de 11 de marzo de 1983. En él manifiesta que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, al desestimar el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz infringe el art. 9 de la Constitución. Ello se deduce fundamentalmente del hecho de que en opinión del recurrente cuando el Gobierno Civil de Cádiz impuso sanción el día 22 de octubre de 1981, no tenía competencia para hacerlo, por lo cual, la sanción debió ser declarada nula de pleno derecho por la Audiencia Territorial. En segundo lugar, acusa el recurrente la infracción del párrafo segundo del art. 24 de la Constitución que, en su opinión, resulta infringido en dos de sus postulados: en cuanto al derecho al juez ordinario predeterminado por la Ley, que se viola al permitir que haya sido el recurrente condenado por quien no tenía competencia para ello como es el caso de la Autoridad Administrativa y en cuanto al derecho de la presunción de inocencia, ya que el único elemento de convicción que existía para que el juzgador, que en su caso fue la Autoridad Gubernativa, llegara al convencimiento sobre la autoría de los hechos enjuiciados fue el control de un elemento mecánico al que se le admite una posibilidad de error.

El Abogado del Estado expuso en su escrito de alegaciones que el recurso plantea realmente el tema único de si ha habido violación del derecho a la presunción de inocencia del cual trata expresamente el tercer considerando de la Sentencia impugnada; de cuya lectura se desprende que no ha existido vulneración alguna, pues aquella presunción resulta destruida por la apreciación de la prueba; y que a tal conclusión no se opone una Sentencia penal absolutoria habida cuenta de la distinta naturaleza del ilícito penal y el ilícito administrativo. Concluía suplicando se dicte Sentencia denegatoria del amparo.

El Ministerio Fiscal ha interesado del Tribunal el otorgamiento del amparo alegando que se infringió el art. 2 del Decreto del año 1977 que obliga a la autoridad gubernativa a suspender el procedimiento hasta que se produzca la sanción penal; que la resolución gubernativa viene impedida por el principio non bis in idem y que el recurrente se encuentra con dos resoluciones de los Poderes Públicos, una que es preferente en el orden sancionador y que le absuelve y otra que, cuando menos en el proceder, es dependiente de la anterior y que le condena, sin que la determinación de los hechos y hasta su propia valoración varíe, sólo porque en un caso no se estima acreditada su participación y en el otro sí, lo que apunta a una inseguridad jurídica que sólo el otorgamiento del amparo puede superar, basando su concesión no precisamente en la presunción de inocencia en que se basa la demanda sino en el derecho de todo ciudadano a la tutela jurídica.

6. Por acuerdo fechado el 27 de abril del corriente año la Sala decidió, con suspensión del plazo para pronunciar Sentencia, comunicar a los comparecidos en el proceso la eventual existencia, con relevancia para la decisión, del motivo consistente en la violación del art. 25.1 de la Constitución, en lo que se refiere a la potestad sancionadora de la Administración y les otorgó un plazo común de diez días para que sobre tal motivo alegaran lo que a su derecho pudiera convenir.

Dentro del plazo mencionado en el apartado anterior, han efectuado las correspondientes alegaciones la representación del recurrente, el Abogado del Estado y el Fiscal del Estado.

El recurrente entiende que el art. 25.1 de la Constitución impone claros límites a la potestad sancionadora de la Administración entre los que se encuentra el que tal potestad se ejercite según la legislación vigente, por lo que, a su juicio, es claro que el Gobierno Civil de Cádiz, en el momento de imponer la sanción no tenía ninguna potestad para ello, lo que resulta del Real Decreto-ley 6/1977, texto en virtud del cual no puede imponerse sanción gubernativa encontrándose los hechos pendientes de enjuiciamiento criminal, añadiendo que, en su opinión, la Autoridad gubernativa sólo puede imponer sanción por hechos que hayan sido objeto de enjuiciamiento criminal, en el caso de que tales hechos no sean declarados delito y sean constitutivos de falta. Concluye el recurrente su alegación diciendo que en modo alguno pueda suceder que el Juez ordinario dicte Sentencia absolutoria no por no ser los hechos constitutivos de delitos, sino por ser el procesado el autor de los mismos y a continuación la Autoridad gubernativa lo considera autor de los mismos hechos. Por todo ello, en su opinión, se produce la violación del art. 24 de la Constitución por no respetarse el derecho de los ciudadanos del Juez predeterminado por la Ley y el art. 25 por haberse excedido la Administración de los límites impuestos en su potestad sancionadora.

El Fiscal General del Estado, en su escrito de alegaciones reitera su posición en punto a que se estime la pretensión del amparo, por considerar que se ha violado el art. 24.1 o el 25.1 de la Constitución.

A juicio del Fiscal, la referencia al art. 25 de la Constitución plantea, en primer lugar, el problema de si la potestad sancionadora de la Administración está, como el ius puniendi del Estado, subordinada a reserva de Ley, de modo que tienen que ser definidos por Ley formal y no por disposición de rango inferior las sanciones administrativas; problemática que no tiene cabida en el presente caso, desde el momento en que la sanción impuesta por el Gobierno Civil de Cádiz recayó en un imperativo de Ley formal que era el art. 2 b) de la Ley de Orden Público de 30 de junio de 1969. Tampoco puede plantearse dentro del art. 25.1 de la Constitución. Un problema de subsunción que versa en punto a si la conducta sancionadora fue debida o indebida encaja en el precepto legal porque este sería un problema de legalidad ordinaria debidamente revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Finalmente, señala el Fiscal que a su juicio la resolución gubernativa no pudo quebrantarse sin el principio non bis in idem porque dictada una Sentencia firme en el orden judicial que declara no acreditada la participación de los acusados en los hechos, no puede sin violar dicho principio, recaer en otra instancia una resolución sancionadora, ese principio tiene amparo en el art. 25.1 de la Constitución el derecho fundamental que en él se consagra, resulta quebrantado.

Finalmente, el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, ratificó su escrito anterior y solicita que se dicte Sentencia denegatoria del amparo solicitado. Señala el Abogado del Estado que la cuestión relativa al art. 25.1 no se invoca en la demanda de amparo en que el tema de la posible incompetencia de la Autoridad administrativa se realice a la luz del juez ordinario predeterminado por la Ley. A juicio del Abogado del Estado, aun cuando el asunto se quiera trasladar de un precepto constitucional al otro, no puede llegarse a una solución que satisfaga la pretensión del recurrente. A su juicio, del párrafo 3.° del art. 2 del Real Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero, se deduce que siempre que los procedimientos penales terminen sin declaración de responsabilidad, el tema puede volver a la autoridad gubernativa para que ésta decida si los actos son sancionables como actos contrarios al orden público. De ello resulta a su juicio que las sanciones administrativas pueden imponerse en todos aquellos casos en que el fallo es de declaración sin responsabilidad y no únicamente en aquellos en que la declaración de la autoridad judicial sea la de que no constituyen delito.

7. Por providencia de 13 de julio pasado se señaló para la deliberación y votación del recurso el día 21 de septiembre, en que tuvo lugar.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Con objeto de dejar allanado el camino para un mejor planteamiento de este asunto, conviene señalar previamente cuáles de las alegaciones realizadas por las partes no pueden en este trance acogerse. Así, la alegación que en el recurso se hace del párrafo 3.° del art. 9 de la Constitución, como uno de los fundamentos jurídicos de la pretensión de amparo no puede acogerse, porque es manifiesto que, de acuerdo con el art. 53, apartado 2 de la propia Constitución y de lo que dispone el art. 41 de la Ley Orgánica de este Tribunal, los derechos susceptibles de amparo son únicamente los reconocidos en los arts. 14 a 29, además de la tutela de la objeción de conciencia reconocida en el art. 30.

Tampoco puede decirse que en el caso de esta acción se haya violado la presunción de inocencia consagrado por el art. 24 de la Constitución, porque tal presunción supone que la carga probatoria corresponde a los acusadores y que toda acusación debe ir acompañada de probanzas de los hechos en que consiste, pero el derecho a la presunción de inocencia no permite calibrar la mayor o menor abundancia de las pruebas ni la apreciación que de acuerdo con el ordenamiento legal hayan hecho los órganos de aplicación de la Ley. En este sentido, hay que destacar que en el caso del que el recurso deriva hubo pruebas tenidas en cuenta, como fueron las declaraciones testificales, las declaraciones del propio acusado y los elementos mecánicos del control de llamadas telefónicas puestos en marcha únicamente ante la ilícita amenaza de explosión de una bomba. Es verdad que unas mismas pruebas condujeron al juez de instrucción a aplicar en beneficio del reo el criterio de la duda razonable y al Gobierno Civil a darlos como hechos probados, pero este acto no permite suponer que se haya violado la presunción de inocencia, porque lo que ocurre es que las apreciaciones del material probatorio fueron distintas, lo que plantea un problema de carácter diverso sobre el que volveremos después.

Tampoco es posible decir, como se pretende en la demanda de amparo, que se haya vulnerado el derecho al juez predeterminado por la Ley. La hipotética violación de este derecho es pretendida por la parte recurrente sobre la base de que el Gobierno Civil no pudo actuar mientras las actuaciones estaban pendientes de fallo de la autoridad judicial. Sin embargo, de esta premisa no se puede deducir una violación del derecho al juez predeterminado por la Ley. El recurrente fue juzgado por el juez ordinario que la Ley predeterminaba y si pudo ser sancionado por un órgano de la Administración como es el Gobierno Civil, ello depende sólo de la existencia y de los límites de la potestad sancionadora de la Administración, de manera que la violación del derecho al juez no aparece producida.

2. El problema central que el presente recurso de amparo plantea es el relativo a la extensión y a los límites de la potestad sancionadora de la Administración, dado que la característica más saliente del asunto es la desarmonía entre la apreciación de los hechos por parte de la Autoridad judicial y la consiguiente decisión que sobre ellos pronunció y la llevada a cabo por el Gobierno Civil.

No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25, apartado 3.°, aunque, como es obvio, sometiéndole a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos.

Debe, pues, subrayarse que existen unos límites de la potestad sancionadora de la Administración, que de manera directa se encuentran contemplados por el art. 25 de la Constitución y que dimanan del principio de legalidad de las infracciones y de las sanciones. Estos límites, contemplados desde el punto de vista de los ciudadanos, se transforman en derechos subjetivos de ellos y consisten en no sufrir sanciones sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas.

3. Colocados de lleno en la línea a la que hemos llegado en el apartado anterior, podemos establecer que los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 de la Constitución son: a) la legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, con la consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan; b) la interdicción de las penas de privación de libertad, a las que puede llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas; c) el respeto de los derechos de defensa, reconocidos en el art. 24 de la Constitución, que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga para imposición de sanciones, y d) finalmente, la subordinación a la Autoridad judicial.

La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la Autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) el necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) la necesidad de respetar la cosa juzgada.

La cosa juzgada despliega un efecto positivo, de manera que lo declarado por Sentencia firme constituye la verdad jurídica y un efecto negativo, que determina la imposibilidad de que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el tema.

4. La Sentencia de este Tribunal de 30 de enero de 1981 («Boletín Oficial del Estado» núm. 47, de 24 de febrero) reconoce el principio llamado de non bis in idem íntimamente unido al principio de legalidad de las infracciones que recoge el art. 25 de la Constitución. El principio non bis in idem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.

Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del art. 25 de la Constitución y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones estatuidas por dicho precepto.

5. Es consecuencia de todo ello que en el caso presente es nulo el acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz de 22 de octubre de 1981, por el que se impuso la sanción y que debe anularse asimismo la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla de 14 de julio de 1982 por no haber reconocido la violación que en el acto administrativo recurrido se había cometido.

### 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 el recurso de amparo interpuesto por don Tomás Gómez Rodríguez y en su consecuencia anular el Acuerdo del Gobierno Civil de Cádiz de 22 de octubre de 1981, por el que se impuso al recurrente la sanción de 500.000 pesetas de multa y la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla de 14 de julio de 1982, que declaró el referido acto administrativo conforme con el ordenamiento jurídico.

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

Dada en Madrid, a tres de octubre de mil novecientos ochenta y tres.