**STC 174/2005, de 4 de julio 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. 2500-2001, promovido por la entidad mercantil UCA- Sarriá, S.L., representada por el Procurador de los Tribunales don Pedro Antonio González Sánchez y bajo la dirección del Letrado don Bernardo Hernández Bataller, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Alicante de 5 de abril de 2001, que desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 122-2000 contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Callosa d´En Sarriá de 28 de mazo de 2000, por el que se desestima el recurso de reposición contra el Acuerdo de 1 de febrero de 2000, sobre imposición de sanción urbanística. Ha comparecido el Ayuntamiento de Callosa d´En Sarriá, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Elena Puig Turégano y bajo la asistencia del Letrado don Antonio Fuentes Murcia. 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 Registro General de este Tribunal el 30 de abril de 2001, el Procurador de los Tribunales don Pedro Antonio González Sánchez, en nombre y representación de la entidad UCA-Sarriá, S.L., y bajo la dirección del Letrado don Bernardo Hernández Bataller, 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) El Alcalde del Ayuntamiento de Callosa d´En Sarriá, por Decreto de 2 de septiembre de 1999, acordó la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador contra la entidad recurrente como promotora de la construcción de una vivienda unifamiliar sin la preceptiva licencia municipal, dando lugar al expediente sancionador núm. 5/99. En dicho decreto se designó al propio Alcalde como instructor de las actuaciones. La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, con la abstención del Alcalde, por Acuerdo de 1 de febrero de 2000 impuso a la entidad recurrente la sanción de 1.500.000 pesetas por la infracción urbanística y, posteriormente, por Acuerdo de 28 de marzo de 2000 desestimó el recurso de reposición interpuesto contra dicha sanción.

b) La entidad recurrente interpuso contra dichos acuerdos recurso contencioso- administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Alicante, que fue tramitado con el núm. 122-2002, alegando, entre otros motivos, que las obras ejecutadas eran susceptibles de ser legalizadas; que no se había respetado la debida separación entre órganos de instrucción y decisión, ya que el Alcalde fue el instructor y además preside la Comisión de Gobierno, que es el órgano encargado de resolver sobre la imposición de la sanción; y que la valoración de las obras efectuadas y, por tanto, la imposición de la sanción resultaba desproporcionada.

c) En el procedimiento judicial la entidad recurrente propuso, entre otros medios probatorios, pericial consistente en que por Arquitecto superior se dictaminara sobre diversos extremos. Por Auto de 24 de octubre de 2004 se acordó admitir y declarar pertinente dicha prueba pericial, para cuya práctica fueron designados por insaculación un perito titular y otro suplente. El primero no aceptó el cargo y respecto del segundo, una vez le fue notificada su designación, se hizo constar por diligencia de la Secretaría del Juzgado de 14 de noviembre de 2000 lo siguiente: “que hasta la fecha no se ha puesto en contacto con este Juzgado el perito designado ... para comunicar si acepta el cargo o no. Que ayer por la mañana compareció la procuradora de la parte proponente ... para manifestar que dicho perito se había puesto en comunicación con ella para solicitar provisión de fondos para poder aceptar el cargo, y se le había remitido al abogado. Esta mañana he intentado comunicar con el despacho del abogado, sin resultado”.

d) La entidad recurrente, en el escrito de conclusiones, puso de manifiesto que tanto la prueba pericial admitida como otra documental no habían sido practicadas, solicitando su práctica. Por providencia de 5 de febrero de 2001 y en relación con dichas pruebas se tuvo por efectuada su solicitud con carácter de diligencia para mejor proveer para el momento procesal oportuno, “pero haciendo constar que, como se recoge en los autos, el perito ... no volvió a ponerse en comunicación con este Juzgado tras hacérsele saber que había sido designado y la propia representación de la actora manifestó que había solicitado una provisión de fondos para aceptar. No se solicitó nueva designación de otro perito”.

e) Por providencia de 15 de febrero de 2001 se acordó con carácter de diligencia para mejor proveer la práctica de la prueba documental sin hacer mención alguna a la prueba pericial. La entidad recurrente, en escrito de 22 de febrero de 2001, hizo una serie de consideraciones sobre la citada prueba documental sin hacer tampoco mención alguna a la prueba pericial. Cumplimentada la prueba documental, por providencia de 13 de marzo de 2001 se acordó dar traslado de la misma para alegaciones y que tras dicho trámite quedaran los autos para dictar sentencia. La entidad recurrente, por escrito de 20 de marzo de 2001, tras valorar la prueba documental e insistiendo en la necesidad de practicar la prueba pericial propuesta, solicitó que tras los trámites pertinentes, entre los que se encontraba la celebración de dicha prueba, se dictara sentencia. Por providencia de 21 de marzo de 2001 se acordó pasar los autos para dictar sentencia sin hacer pronunciamiento sobre la solicitud de práctica de la prueba pericial y sin que la misma fuera recurrida en súplica.

f) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Alicante, por Sentencia de 5 de abril de 2001, desestimó el recurso interpuesto. En dicha Sentencia se rechazó que concurriera la vulneración aducida del derecho a un proceso con todas las garantías, por no haberse respetado la separación de funciones entre las fases de instrucción y de decisión, argumentando, en primer lugar, que conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, reiterada en las SSTC 22/1990, de 15 de febrero, y 76/1990, de 26 de abril, por la naturaleza misma de los procedimientos sancionadores administrativos en ningún caso puede exigirse una separación entre instrucción y resolución equivalente a la que respecto de los jueces ha de darse en los procedimientos jurisdiccionales; en segundo lugar, que conforme a la legislación de régimen local el Alcalde y la Comisión de Gobierno son órganos diferentes; y, en tercer lugar, que, como se derivaba del expediente administrativo, en la adopción de acuerdo sancionador por la Comisión de Gobierno se abstuvo el Alcalde, siendo su presencia en dicha Comisión lógica para la exposición y justificación de la propuesta de sanción. La desestimación respecto de la posibilidad de legalización de las obras se fundamentó en que la normativa de aplicación a dicha calificación debía ser la normativa vigente en el momento de producirse la infracción. Y, por último, la desestimación respecto de la valoración de las obras y la falta de proporcionalidad de la sanción se fundamentó en que en el expediente administrativo aparece un detallado informe del Arquitecto municipal en relación con la valoración de las obras, por lo que dada su calificación profesional no puede admitirse ponerse en duda las mismas por simples apreciaciones de la demandante, de tal modo que la sanción resultaba razonable y proporcionada al haberse fijado su cuantía en el 15 por 100 del valor de la obra.

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

a) Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a utilizar los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE), ya que el órgano judicial admitió la prueba pericial sobre la valoración de las obras y la posibilidad de su legalización, que no llegó a practicarse por causas imputables al órgano judicial, lo que generó una indefensión material, al referirse a dos aspectos relevantes tanto para determinar la propia existencia de la infracción como para la cuantificación de la sanción.

b) Vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), puesto que no existió en el procedimiento administrativo sancionador la debida separación entre la fase de instrucción y la sancionadora, pues el Alcalde del Ayuntamiento fue el instructor del procedimiento y además el presidente de la Comisión de Gobierno que le impuso la sanción, quebrándose de ese modo la garantía de imparcialidad.

4. La Secretaría de Justicia de la Sección Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 22 de octubre de 2003, dirigió atenta comunicación al Ayuntamiento de Callosa d´En Sarriá y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Alicante para que en el plazo de diez días remitieran testimonio del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales, respectivamente. Recibidos éstos, la Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 19 de enero de 2004, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y requerir al órgano judicial para que se emplazara a quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 11 de marzo de 2004 se tuvo por personada a la Procuradora doña Elena Puig Turégano en nombre y representación del Ayuntamiento de Callosa d´En Sarriá 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 Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 6 de abril de 2004, interesó que se dictara sentencia desestimatoria. Respecto de la vulneración aducida del derecho a un proceso con todas las garantías, se señala que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la exigencia de separación entre el órgano de instrucción y el sancionador es una garantía constitucional característica del proceso judicial, que no se extiende al procedimiento administrativo, porque la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable en la misma medida de un órgano administrativo.

Respecto de la vulneración aducida del derecho a la prueba, se sostiene que la entidad recurrente no desplegó la diligencia necesaria para la realización de la prueba pericial, ya que ni recurrió las dos providencias que omitieron toda referencia a su práctica como diligencia complementaria, ni llevó a efecto ningún esfuerzo alternativo para aportar otros elementos probatorios que pudieran contradecir los argumentos de la Administración, como era la propuesta del nombramiento de un nuevo perito o simplemente una relación detallada del presupuesto de las obras realizadas.

7. La representación procesal del Ayuntamiento de Callosa d´En Sarriá, por escrito registrado el 12 de abril de 2004, interesó la desestimación de la demanda de amparo. Respecto de la vulneración del derecho a la prueba, se señala la falta de diligencia de la parte para posibilitar la práctica de la prueba pericial propuesta, en tanto que no impugnó las diversas resoluciones por las que se acordaba clausurar la fase probatoria, y se destaca que la prueba no era relevante en términos de defensa, ya que no afectaba a la existencia de la infracción urbanística. Y, respecto de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, se señala que el Alcalde, que había actuado como instructor, se abstuvo en la votación de la Comisión de Gobierno, de la que es presidente nato.

8. La entidad recurrente, por escrito registrado el 14 de abril de 2004, presentó sus alegaciones ratificándose en la demanda de amparo.

9. Por providencia de 30 de junio de 2005, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de julio siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar, por un lado, si en el procedimiento administrativo sancionador, que ha dado lugar a la imposición de la sanción a la entidad recurrente, se ha vulnerado su derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al no haberse respetado la debida separación entre el órgano de instrucción y el sancionador; y, por otro, si en el procedimiento judicial se ha vulnerado su derecho a la prueba (art. 24.2 CE), al no haberse practicado una prueba pericial a pesar de haber sido previamente admitida por el órgano judicial.

2. La queja relativa a la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), desde la perspectiva de la exigencia de imparcialidad, hay que entenderla articulada por la vía del art. 43 LOTC, puesto que la entidad recurrente aduce que se habría producido en el procedimiento administrativo sancionador por no respetarse la debida separación entre el órgano administrativo de instrucción y el sancionador, derivada de que el Alcalde del Ayuntamiento fue el instructor del procedimiento y, además, presidente de la Comisión de Gobierno que le impuso la sanción.

Al respecto se debe recordar que si bien este Tribunal ha reiterado que, en principio, las exigencias derivadas del derecho a un proceso con todas las garantías se aplican al procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, también se ha hecho especial incidencia en que dicha aplicación debe realizarse con las modulaciones requeridas en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 CE y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, en tanto sean compatibles con su propia naturaleza (por todas, STC 197/2004, de 15 de noviembre, FJ 2). Más en concreto, y por lo que se refiere específicamente a la garantía de imparcialidad, se ha señalado que es uno de los supuestos en que resulta necesario modular su proyección en el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que dicha garantía “no puede predicarse de la Administración sancionadora en el mismo sentido que respecto de los órganos judiciales” (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 10), pues, “sin perjuicio de la interdicción de toda arbitrariedad y de la posterior revisión judicial de la sanción, la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable en la misma medida de un órgano administrativo” (STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 4), concluyéndose de ello que la independencia e imparcialidad del juzgador, como exigencia del derecho a un proceso con todas las garantías, es una garantía característica del proceso judicial que no se extiende sin más al procedimiento administrativo sancionador (STC 74/2004, de 22 de abril, FJ 5).

En atención a ello, el principio del procedimiento sancionador establecido en el art. 134.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, conforme al cual “los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolos a órganos distintos”, es un principio de carácter legal cuya tutela corresponde a los órganos judiciales a través de los correspondientes recursos, sin que la exigencia de imparcialidad del órgano administrativo sancionador sea, como pretende la entidad recurrente, una garantía derivada, con el carácter de derecho fundamental, del art. 24.2 CE, cuyas exigencias, relativas a la imparcialidad judicial, sólo rigen para el órgano judicial que deba resolver sobre la legalidad de la actuación administrativa.

De ese modo, la eventual infracción en un procedimiento administrativo sancionador del principio de que se encomiende a órganos distintos la fase instructora y la sancionadora carece de relevancia constitucional a los efectos del art. 24.2 CE y, en su caso, este Tribunal sólo podrá conocer de dicha infracción, por la vía del art. 44 LOTC, cuando los órganos judiciales en la función de tutela, como cuestión de legalidad ordinaria, de dicho principio hubieran incurrido en algún defecto de motivación con relevancia constitucional. Esta circunstancia ni ha sido alegada en este recurso de amparo por la entidad recurrente, ni tampoco cabría apreciarla, toda vez que la Sentencia impugnada, como ya se ha expuesto en los antecedentes, al margen de negar la existencia de un pretendido derecho fundamental a la separación de funciones entre el órgano instructor y el sancionador, razonó que en el presente caso no concurría el presupuesto fáctico de que parte la recurrente. Se argumenta a este respecto, en primer lugar, que conforme a la legislación de régimen local, el Alcalde y la Comisión de Gobierno son órganos diferentes; en segundo lugar, que, como se derivaba del expediente administrativo, en la adopción de acuerdo sancionador por la Comisión de Gobierno se abstuvo el Alcalde; y, en tercer lugar, que la presencia en la sesión de dicha Comisión del Alcalde respondía en buena lógica a la previsión en la normativa de organización de los entes locales de que la propuesta del expediente sancionador que hace el instructor debe ser expuesta y justificada ante el órgano colegiado correspondiente.

3. También debe desestimarse la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a utilizar los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE), que la entidad recurrente aduce que se había producido en el procedimiento judicial, por no haberse practicado por causa sólo imputable al órgano judicial una prueba pericial que había sido previamente admitida y que era relevante en términos de defensa.

Este Tribunal ya ha dicho, en relación con la invocación del derecho a la prueba, que uno de los requisitos que ha de concurrir necesariamente para que pueda apreciarse su vulneración es que la misma sea imputable en exclusiva al órgano judicial y que correlato lógico de esta premisa es que no resulta posible su estimación respecto de quienes, con su pasividad o desacertada actuación procesal, han contribuido a su materialización (por todas, STC 104/2001, de 23 de abril, FJ 4).

En el presente caso, a la vista de las actuaciones desarrolladas en vía judicial en relación con la prueba pericial propuesta por la entidad recurrente que finalmente no llegó a practicarse, y que han quedado suficientemente detalladas y expuestas en los antecedentes, debe concluirse que la ausencia de la práctica de dicha prueba no puede imputarse al órgano judicial, sino que, tal como ha argumentado el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, la misma trae causa de la propia actuación de la entidad recurrente.

En efecto, frente a la disposición del Juzgado para propiciar la práctica de esta prueba, el hecho de que la misma no se pudiera realizar radica en la conducta procesal de la entidad recurrente tanto durante el periodo de prueba, como, posteriormente, en la fase de conclusiones y de diligencias para mejor proveer. Así, cabe destacar, por un lado, que la entidad recurrente, siendo conocedora de que el perito suplente había condicionado la aceptación del cargo al pago de una provisión de fondos, sin embargo, se aquietó con dicha situación durante toda la fase probatoria, limitándose a ponerlo verbalmente en conocimiento de la Secretaría del Juzgado. No desarrolló, en una materia regida por el principio dispositivo, ninguna actividad procesal dirigida a hacer que el órgano judicial adoptara alguna decisión para poder hacer efectiva la práctica de la prueba, como podía haber sido comunicar la imposibilidad de hacer frente al pago de la provisión de fondos solicitada o, si discrepaba con dicha condición, la designación de nuevos peritos para que practicaran la prueba. Por otro lado, con posterioridad, cuando la entidad recurrente puso de manifiesto que tanto esta prueba pericial como otra documental no habían sido practicadas, solicitando su práctica, en el escrito de conclusiones, el Juzgado, por providencia de 5 de febrero de 2001, tuvo por efectuada su solicitud con carácter de diligencia para mejor proveer para el momento procesal oportuno, pero haciendo la advertencia expresa de que el perito suplente no había vuelto a ponerse en comunicación con el Juzgado y la propia representación de la recurrente manifestó que había solicitado una provisión de fondos para aceptar, sin que se solicitara nueva designación de otro perito.

Ello evidencia la absoluta disposición del órgano judicial a posibilitar la práctica de esta prueba, llegando incluso a indicar a la entidad recurrente la actuación procesal que debía desarrollar para propiciar su efectiva práctica, a través de la advertencia de la necesidad de que solicitara nueva designación de perito. Por el contrario, la entidad recurrente ni en ese momento procesal ni en el ulterior decurso del procedimiento, durante la fase de diligencias para mejor proveer, llegó a solicitar la designación de un nuevo perito, como presupuesto necesario ya hecho expreso por el órgano judicial para que la prueba pudiera practicarse, a pesar de seguir insistiendo en su relevancia. Es más, incluso cuando el Juzgado acordó por providencia de 15 de febrero de 2001 tener como única diligencia para mejor proveer una prueba documental no practicada, la entidad recurrente volvió a aquietarse, no impugnando dicho acuerdo, lo que tampoco hizo con la posterior providencia de 21 de marzo de 2001 por la que se acordaba pasar los autos para dictar sentencia.

Por tanto, en la medida en que ha quedado acreditado que la falta de la práctica de esta prueba no puede ser imputada al órgano judicial sino a la conducta procesal desarrollada por la entidad recurrente, la vulneración aducida debe desestimarse.

### 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

Denegar el amparo solicitado por la entidad mercantil UCA-Sarriá, S.L.

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

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil cinco.