**STC 169/1998, de 21 de julio de 1998**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm 3.760/96, promovido por Recreativos Sefer, S.L., representado por el Procurador don Manuel Ogando Cañizares y bajo la dirección letrada de don Alfredo L. Bermúdez Fernández, contra el Acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia de 5 de noviembre de 1993, imponiendo una sanción de 1.500.000, y contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 19 de septiembre de 1996, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Ha comparecido el Ministerio Fiscal, la Xunta de Galicia, representada por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistida por la Letrada doña Begoña Díaz Piñeiro, y ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. El 19 de octubre de 1996, Recreativos Sefer, S.L., interpuso recurso de amparo contra las Resoluciones administrtiva y judicial que se reseñan en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son los siguientes:

a) El día 7 de agosto de 1991 los Inspectores de Juego de la Junta de Galicia se personaron en el establecimiento de hosteleria denominado "Bar Novoas", propiedad de don José Luis Varela López, sito en Barbadas (Orense), en el cual se explotaba una máquina recreativa y de azar del tipo B, modelo B-1623, serie J-68, propiedad de Recreativos Sefer, S.L. En el acta de infracción 00/070891 hacían constar que la máquina carecía de: 1º. Boletín de instalación, 2º. Habilitación del local y 3º. Pegatina de la tasa fiscal del juego.

b) Posteriormente, ese mismo día los inspectores regresaron al establecimiento y levantaron acta de precintado 03/070891 de la máquina, porque "la verdadera con las placas originales se encuentra en el Municipio de Xinzo de Limia en el Bar Los Arcos, en la calle Luis Usera, núm. 10, propiedad de don Manuel González Rodríguez" (Acta 01/070891).

c) Conforme a tales actas, se incoó el oportuno expediente administrativo sancionador (GA-33-3/91) el 19 de septiembre de 1991, formulándose pliego de cargos por carecer del boletín de instalación, habilitación del local y pegatina de tasa fiscal del juego, y considerando que tales deficiencias podían constituir infracciones graves y muy graves, previstas en los arts. 28 y 29 de la Ley 14/85, Reguladora del Juego y Apuestas en Galicia.

d) Tras recibir los oportunos pliegos de descargo, el Instructor dictó una propuesta de Resolución el 20 de abril de 1993, en la que se consideran como hechos probados que la máquina carecía de : a) Boletín de instalación y b) Placas de identidad, estimándose una presunta manipulación de la serie al estar hecha a mano sobre la placa de identidad, coincidiendo la serie con la de otra máquina instalada en el Municipio de Xinzo de Limia en el Bar Los Arcos.

e) Tras los escritos de alegaciones el Consejo de la Junta de Galicia dictó Acuerdo sancionador el 5 de noviembre de 1993, en el que se consideran como hechos probados los anteriormente enunciados, que se tipifican como infracción muy grave según el art. 28.1-a Ley 14/85, Reguladora del Juego y Apuestas en Galicia, por lo que se le impone una multa al recurrente de 1.500.000. Tal Acuerdo sancionador agotaba la vía administrativa.

f) Contra el Acuerdo sancionador se interpuso recurso contencioso-administrativo con el nº 02/0004985/1994, que fue desestimado por Sentencia de 19 de septiembre de 1996, en la que se mantiene que los hechos probados no han sido desvirtuados, y que en la calificación de tales hechos coinciden Resolución y propuesta, por lo que el procedimiento había ofrecido suficientes garantías.

3. En la demanda de amparo alega la recurrente la violación del derecho a la presunción de inocencia, a la defensa, a conocer la acusación formulada contra ella y a la contradicción (art. 24.2 C.E.).

Sostiene en apoyo de sus argumentos que la Resolución administrativa impugnada atribuye a las actas de la inspección del juego valor de prueba, con lo que se les da presunción de veracidad, lo que implica la inversión de la carga de la prueba, en perjuicio de la demandante, que se ve obligada a probar su inocencia.

La denuncia contenida en las actas no fue ratificada en el expediente sancionador por los inspectores del juego, a pesar de que la demandante ha negado la veracidad de las mismas y ha aportado pruebas de la legalidad de la máquina en cuestión. Se afirma también que los hechos probados resultan del contenido de las actas número 00/070891, 03/070891 y 01/070891. Sin embargo, la Instructora no aportó al expediente como prueba el acta 01/070891, cuyo contenido desconoce la recurrente, habiendo sido violado el derecho a la contradicción del art. 24.2 C.E. Se ha vulnerado, asimismo, el derecho a la presunción de inocencia, dado que la demandante facilitó las pruebas a su alcance que demuestran que la máquina cuestionada contaba con las autorizaciones pertinentes, mientras que la Administración sancionadora no aportó pruebas como fundamento de su resolución.

Finalmente, considera la recurrente que se ha vulnerado el derecho a conocer la acusación formulada contra ella (art. 24.2 C.E.). Ello lo fundamenta en que se introdujeron nuevas imputaciones en el Acuerdo sancionador que no aparecían en el pliego de cargos, lo cual quiebra las garantías de defensa, conculcándose la regla según la cual en el procedimiento administrativo sancionador debe mantenerse la inalterabilidad de los hechos imputados desde el momento que se abre el expediente sancionador. Es válida la producción de un cambio en la calificación de los hechos imputados, pero no una modificación sustancial de los fundamentos fácticos de la acusación y posterior sanción. Toda esta tesis se fundamenta -alega- en las SSTC 29/1989, 145/1993 y 160/1994.

4. Mediante providencia de 5 de marzo de 1997, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda de amparo, y en aplicación de los dispuesto en el art. 51 LOTC dirigir comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y a la Junta de Galicia, para que en el plazo de diez días remitan, respectivamente, testimonio del recurso núm. 4.985/94 y del expediente GA-33-3/92. Asimismo se emplaza a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, a fin de que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional.

5. Recibidas la actuaciones, la Sección, mediante providencia de 16 de junio de 1997, acordó, conforme determina el art. 52.1 LOTC, dar vista de las mismas, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, a la parte recurrente y a la Junta de Galicia para que presenten las alegaciones que estimen pertinentes.

6. Por escrito de 10 de julio de 1997 el Ministerio Fiscal evacuó el trámite. En sus alegaciones comienza por analizar la pretendida vulneración del derecho a conocer la acusación, dado que, afirma la recurrente, a lo largo del procedimiento administrativo, se han ido alterando los hechos en las diversas resoluciones (pliego de cargos, propuesta de sanción), lo cual ha tenido como consecuencia una indefensión. El Fiscal, sin embargo, no aprecia la infracción de tal derecho, puesto que el hecho por el que finalmente se sancionó le fue notificado, y pudo defenderse frente al mismo, tanto en la vía administrativa, donde realizó alegaciones contra la propuesta de sanción, como en la contencioso-administrativa. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia considera demostrado que coincidían dos máquinas con la misma documentación y numeración, lo que constituía infracción muy grave, prevista en el art. 28.1 a) de la Ley 14/1985, Reguladora del Juego y Apuestas en Galicia.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la vulneración de la presunción de inocencia, y dado que la recurrente afirma que no ha habido en el procedimiento administrativo prueba de cargo suficiente para desvirtuarla, el Fiscal entiende que la consideración del acta como simple denuncia, y no como prueba documental, implica la traslación literal de un principio del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador que, si bien regido por las garantías del art. 24.2 C.E., las mismas deben ser moduladas. En este sentido, la consideración del acta como simple denuncia está expresamente prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lo que no sucede en el derecho administrativo sancionador. Por otra parte, la falta de unión material del otro expediente carece de relevancia, pues la demandante tuvo conocimiento del contenido de tal expediente, como se desprende de su escrito de alegaciones a la propuesta de sanción, por lo que dicho expediente sirvió como prueba en el que fue objeto del recurso contencioso- administrativo. En definitiva, el Fiscal interesó la desestimación del recurso de amparo.

7. Por escrito de 4 de julio de 1997, la recurrente se ratificó y afirmó en lo manifestado en la demanda de amparo.

8. La Junta de Galicia efectuó sus alegaciones con fecha 3 de julio de 1997. En ellas, defiende el valor probatorio de las actas de inspección, que dan fe, salvo prueba en contrario, y que gozan de la presunción legal de certeza de los hechos comprobados (art.137.3 Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Asimismo, la recurrente participó activamente en el procedimiento administrativo, y tuvo ocasión de utilizar los medios de defensa y contradicción pertinentes. No pudo, sin embargo, desvirtuar las pruebas existentes, y ha quedado demostrado que, en el momento de la inspección, la máquina carecía de la autorización pertinente y tenía las placas de identidad manipuladas. Como confirmación de la certeza de estos hechos, la Junta aporta la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que en un considerando alude a la imposibilidad de la recurrente de desvirtuar, ni en el procedimiento administrativo ni en el proceso contencioso-administrativo, los dos hechos básicos sancionables: la existencia de una sola documentación y la de dos máquinas con referencia a ella. Todo ello confirma que ha existido prueba suficiente, que permite, tanto en la vía administrativa como en la contencioso-administrativa, apreciar que la recurrente ha cometido la falta por la que se le sancionó. La quejosa invoca la presunción de inocencia , no para negar la realidad de una actividad probatoria, ni el resultado de la misma, sino para discrepar con alegaciones exculpatorias de la conclusión obtenida por el órgano administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que se refiere a la privación de su derecho a conocer la acusación formulada contra ella, la Junta de Galicia sostiene que, aunque a lo largo del procedimiento administrativo se produjeron alteraciones en la calificación de los hechos imputados, sin embargo la recurrente tuvo ocasión de hacer las alegaciones convenientes tanto en la fase administrativa como en la contenciosa, y así lo hizo. Se le ofreció la oportunidad de defender sus derechos e intereses.

9. Por providencia de 20 de julio de 1998, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el siguiente día 21 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Recreativos Safer, S.L., impugna en el presente recurso de amparo el Acuerdo, de 5 de noviembre de 1993, del Consejo de la Junta de Galicia, imponiendole una sanción de 1.500.000 por infracción muy grave tipificada en la Ley 14/85, Reguladora del Juego y Apuestas en Galicia, e impugna también la Sentencia de 19 de septiembre de 1996 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Galicia, recaida en el proceso instado frente al citado Acuerdo. La entidad demandante imputa al Acuerdo (siguiendo el cauce señalado en el art. 43.1 LOTC) la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, a la defensa, a conocer la acusación y a la contradicción, habiendo sido lesionado en la Sentencia - alega- el art. 24.2 C.E.

2. Empecemos nuestro enjuiciamiento por la valoración de la presunción de inocencia. Según la quejosa se vulneró este derecho al no haberse producido la ratificación por los inspectores que levantaron actas en el procedimiento administrativo sancionador, y asimismo al atribuirse a las actas de la inspección del juego el valor de prueba. Se ha concedido a las actas una presunción de veracidad, con la inversión de la carga de la prueba

Este Tribunal Constitucional tiene establecido que "la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas (...), pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio" [STC 76/1990, fundamento jurídico 8º B)].

Estos principios generales no excluyen el valor probatorio que las actas de infracción pueden tener; actas en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones, con la posibilidad de destruir la presunción de inocencia de la que goza todo ciudadano. Así se hizo constar en la ya citada STC 76/1990, y se repite en la STC 14/1997 ,que modulan el contenido del derecho del art. 24.2 C.E. Según esta jurisprudencia constitucional, las actas de inspección tienen un valor que va más allá de la denuncia y gozan de valor probatorio. Sin embargo, esto no quiere decir "que las actas gocen (...) de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial, las actas (...) incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el Juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas" (SSTC 76/1990 y 14/1997).

Aplicada esta doctrina constitucional al presente caso, resulta incuestionable que el derecho a la presunción de inocencia de la demandante no ha sido infringido. Se instruye, en efecto, un expediente sancionador basándose en las actas de infracción; la recurrente tuvo ocasión de defenderse y de hacer las alegaciones que consideró oportunas. Sin embargo, no pudo desvirtuar, a juicio del instructor, las pruebas aportadas en esta fase administrativa. Posteriormente, recurrió en sede jurisdiccional, y tuvo de nuevo oportunidad de aportar las pruebas que consideró convenientes , pero, como destaca la Sentencia del Tribunal a quo, no desvirtuó los dos hechos básicos que dan origen a la sanción: la existencia de una sola documentación y la de dos máquinas con referencia a ella.

El valor probatorio de las actas, con el alcance que le otorga nuestra jurisprudencia, sirve para rechazar, en el supuesto que enjuiciamos, la denunciada conculcación del derecho a la presunción de inocencia. En la STC 23/1995 se precisa bien nuestra doctrina al respecto: "Conviene no confundir la presunción de validez de los actos administrativos con la presunción de inocencia, ni la indefensión administrativa con la judicial, máxime, cuando -como ahora es el caso- la actuación administrativa fue revisada por los órganos judiciales en un proceso con todas las garantías. Como en múltiples ocasiones hemos declarado, la traslación de la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador perfila su alcance, y sólo cobra sentido cuando la Administración fundamenta su resolución en una presunción de culpabilidad del sancionado carente de elemento probatorio alguno. Cualesquiera otras incidencias acaecidas en la tramitación del expediente (...) son cuestiones que, aunque pueden conducir a la declaración judicial de nulidad de la sanción por vicios o falta de garantías en el procedimiento (SSTC 68/1995 y 175/1987), en modo alguno deben incardinarse en el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia, pues éste no coincide con las garantías procesales que establece el art. 24.2, cuya aplicación al procedimiento administrativo-sancionador sólo es posible con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza (STC 120/1994)" [fundamento jurídico 2º].

3. La entidad quejosa atribuye también al Acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia la infracción del principio acusatorio, pues se introdujeron nuevas imputaciones en la resolución sancionadora que no aparecían inicialmente formuladas en el pliego de cargos.

Es cierto que en el expediente administrativo sancionador se formula el pliego de cargos por carencia de boletín de instalación, habilitación del local y pegatina de tasa fiscal, mientras que en la resolución del Instructor se consideran como hechos probados que la máquina carecía, por una parte, de boletín de instalación y, de otra, de placas de identidad por manipulación de la serie, coincidiendo ésta con la de otra máquina instalada en distinto municipio.

Pero tal alegación no puede estimarse. La carencia de boletín de instalación y la coincidencia de dos máquinas con la misma numeración, se mantiene a partir de la imputación formal. Además, desde la iniciación del procedimiento hasta el Acuerdo sancionador del Consejo de la Junta de Galicia se tipifican los hechos como infracción muy grave, prevista en el art. 28.1-a de Ley 14/1985, Reguladora del Juego y Apuestas en Galicia.

No es de aplicación aquí la STC 160/1994, que la recurrente cita en apoyo de sus pretensiones. En el supuesto allí considerado se produce una modificación sustancial de los hechos imputados al actor: "lo que era una pretendida infracción de índole puramente formal (la falta de la pegatina) se transformó en otra de carácter sustantivo, consistente en el completo incumplimiento de la obligación tributaria. Este incumplimiento no puede sostenerse -se razonó- que esté ineludiblemente implícito en la falta de la pegatina, pues es obvio que no pueden equipararse (ni por su naturaleza ni por su entidad) la falta de pago y la falta de los documentos que lo acreditan, y que ni siquiera fue aludido en la propuesta de sanción" (fundamento jurídico 3º). En la STC 160/1994 es enjuiciada una calificación errónea de los hechos y una tipificación que también lo es, de tal forma que se pasa de una falta leve a una muy grave, con vulneración del principio acusatorio, tutelado en el art. 24.2 C.E.

La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido una estrecha vinculación entre el respeto del derecho a ser informado de la acusación y la no modificación esencial de los hechos imputados (SSTC 29/1989, 145/1993, 195/1995, 120/1996, 7/1998). En el asunto que se examina esta vinculación ha sido respetada. Desde el principio del expediente hay una única documentación y dos máquinas a las que se pretende referenciar en tal documentación. Sobre tales datos se realiza una tipificación como falta muy grave en el pliego de cargos, y así se mantiene en todo el procedimiento administrativo. No debe apreciarse, en suma, la pretendida vulneración del principio acusatorio.

4. Los derechos de defensa, el de conocer la acusación y el de contradicción, cuya conculcación también se denuncia en la demanda, de forma global y no suficientemente diferenciada, fueron respetados, dada la indicada forma de tramitar el expediente sancionador.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de mil novecientos noventa y ocho.