|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 265/1985 |
| Fecha | de 24 de abril de 1985 |
| Sala | Sección Segunda |
| Magistrados | Don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral. |
| Núm. de registro | 856-1984 |
| Asunto | Recurso de amparo 856/1984 |
| Fallo | En virtud de todo lo expuesto, la Sección acuerda declarar inadmisible el recurso. Archívense las actuaciones. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 6 de diciembre de 1984, don Santos Gandarillas Carmona, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Juan Ramón Grandes Vargas, interpuso recurso de amparo contra el Decreto de la Alcaldía de Bilbao de 26 de diciembre de 1983.

El demandante solicita de este Tribunal que declare la nulidad del Decreto impugnado. Asimismo, y mediante otrosí, solicita, de acuerdo con lo establecido en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la suspensión de la ejecutividad de dicho Decreto, ya que, a su juicio, de no accederse a tal suspensión, carecería totalmente de fundamento el recurso de amparo, al haberse cumplido íntegramente la sanción impuesta en su momento.

2. Los antecedentes que están a la base del presente recurso son los siguientes:

Por Decreto de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Bilbao de 9 de junio de 1983 se ordenó la clausura y cese de la actividad del Pub Crystal, propiedad del ahora demandante de amparo, por no haber adoptado una serie de medidas correctoras, con la advertencia de que dicho local habría de permanecer cerrado hasta que se corrigieran las deficiencias observadas.

Adoptadas, a juicio del señor Grandes, las medidas correctoras, solicitó del Ayuntamiento que se girara la oportuna visita de inspección en orden a su comprobación.

Abierto el establecimiento por iniciativa del señor Grandes sin que se hubiera realizado tal inspección, la Policía Municipal procedió, con fecha de 27 de junio, a precintarlo.

Solicitada la reapertura por entender que se habían adoptado las correspondientes medidas, el señor Grandes procedió a abrir de nuevo el local, sin que le se le hubiera notificado el levantamiento de la orden de cierre.

Con fecha de 29 de junio se procedió por la Policía Municipal a clausurar una vez más el establecimiento en cuestión.

Ante tales hechos, el Ayuntamiento incoa un expediente sancionador, dando audiencia para alegaciones sobre los mismos al señor Grandes.

Con fecha de 26 de septiembre del mismo año la Alcaldía de Bilbao dicta un Decreto por el que se impone al ahora solicitante de amparo la sanción de seis meses de retirada de la licencia para ejercicio de la actividad del pub de su propiedad, a contar desde el día 28 de junio anterior, por el motivo de no suspender el funcionamiento del mismo, de acuerdo con el Decreto de 9 de junio, ni de permitir que el 23 del mismo mes llevaran a cabo los servicios municipales la clausura del local, así como por desprecintar el local y proceder el día 27 siguiente a la reapertura de su actividad sin autorización municipal.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo al amparo de lo dispuesto en la Ley 62/1978 ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Bilbao, ésta, con fecha 21 de mayo de 1984, dictó Sentencia desestimándolo, por entender que el acto impugnado no incidía ni quebrantaba ninguno de los derechos fundamentales alegados por el recurrente. En dicha Sentencia -considerando segundo- se recogen los hechos que se desprenden del expediente, y las actuaciones administrativas realizadas para acreditarlos; y, asimismo, en el considerando séptimo, se señala que la conducta del recurrente se encuentra nítidamente tipificada en el Reglamento de Policia de Espectáculos, concretamente en el núm. 38 del art. 81, y que la sanción impuesta está prevista en el art. 82.

Interpuesto por éste recurso de apelación contra dicha Sentencia, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por Sentencia de 6 de octubre de 1984, lo desestimó, confirmando, en consecuencia, la resolución a quo.

3. Por lo que se refiere a la pretensión principal, el recurrente considera que la resolución impugnada vulnera los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 24.1 y 2 y 25.1 de la Constitución y, en concreto, y respectivamente, el derecho a obtener la tutela judicial efectiva, el derecho a la presunción de inocencia y el derecho a no ser condenado o sancionado sino por acciones u omisiones que en el momento de producirse constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

Respecto a la vulneración del derecho a obtener la tutela de los Jueces y Tribunales, el demandante sostiene que ha de predicarse la inejecutoriedad de las sanciones administrativas hasta que alcancen firmeza. Dicha consecuencia se deduce -en su opinión- de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1982, que partiendo de la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981, respecto a la aplicabilidad al Derecho Administrativo sancionador de los principios inspiradores del Derecho Penal, declara que no es razonable que la efectividad o cumplimiento de la pena quede postergada a la Sentencia firme, mientras que la sanción sea, por el contrario, ejecutiva ya antes de su revisión judicial.

En el ordenamiento jurídico postconstitucional existen, además, ejemplos de limitaciones al principio de ejecutoriedad de los actos administrativos sancionadores que evidencian que la tutela judicial efectiva proclamada en el art. 24.1 de la Constitución conduce, en el ámbito del Derecho sancionador, a la solución de la inejecutividad de la sanción administrativa hasta su firmeza, ya por la inatacabilidad de este acto, ya por la desestimación de los recursos administrativos o del jurisdiccional contencioso-administrativo.

La imposición del cumplimiento inmediato de una sanción administrativa -sigue diciendo el recurrente- implica la pérdida de efectividad de la tutela judicial, pues actualizándose ésta necesariamente después de aquel cumplimiento, es normal que no haya ya ocasión para una reintegración in natura de la situación previa al acto sancionatorio. La posibilidad de la exigencia de responsabilidad patrimonial no constituye un sustituto eficaz, ni enerva la afirmación anterior. En consecuencia, la ejecutividad de las sanciones administrativas antes de su firmeza representa una lesión del contenido del derecho consagrado en el art. 24.1 del Texto Fundamental.

Dicha conclusión no se ha visto aplicada en el presente supuesto, ni por el Ayuntamiento de Bilbao, ni por los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la vía previa al presente recurso, con lo cual el ahora demandante de amparo se ha visto privado de tal derecho al imponérsele el cumplimiento de la sanción a partir del Decreto sancionatorio, sanción que se ha producido, además, con efectos desde un momento anterior a dicho Decreto.

En cuanto a la tipicidad, el recurrente afirma que se ha producido una violación del principio del injusto típico al faltar absolutamente la habilitación legal de la potestad sancionadora de la Administración, pues el Ayuntamiento de Bilbao, cuando ha impuesto la sanción se hallaba ayuno de respaldo normativo legal que le permitiera imponer una sanción en relaciones de supremacía general en los términos de la impuesta.

Por otra parte, la sanción se fundamenta en el incumplimiento de una orden de clausura, cuyo mandato se ceñía a mantener el local cerrado mientras no fueran cumplidas una serie de medidas correctoras, y sin embargo los hechos que declara probados la Administración no guardan ninguna relación con las medidas correctoras; simplemente se refiere a haber desprecintado el local sin que se hubiese dictado un Decreto de la Alcaldía dejando sin efecto la anterior orden de cierre.

Por lo que hace relación, finalmente, a la violación del derecho a la presunción de inocencia, el demandante señala que la Administración ha probado que aquel desprecintó el local, pero si la Administración pretende imponer la sanción en los términos en que lo ha hecho, esto es, por incumplimiento del Decreto de 9 de junio, lo que ha de probar, y no lo ha hecho, es la acreditación del fundamento de la sanción. La Administración ha de probar no sólo cómo se ha desprecintado el local, sino que dicho desprecintaje se había producido sin que las medidas correctoras estuvieran cumplidas, extremo éste que guarda intima relación con el anteriormente referido de la tipicidad, por cuanto el objeto de la prueba ha de versar necesariamente sobre aquellos extremos que la Ley estima punibles.

Por tales razones -concluye el recurrente-, debido a que la actividad probatoria del expediente sancionador no ha acreditado en ningún momento que cuando se abrió el local éste incumplía las medidas; lo máximo que podría aducirse contra aquél es haber desprecintado, cuando ya ningún sentido tenía el mantenimiento del precinto, sin esperar al Decreto que así lo confirmara. Pero tal conducta, ni puede ser tipificada como sancionable por la Administración en base al Reglamento de Actividades Molestas o Reglamento de Policía de Espectáculos, referidos a incumplimiento de medidas correctoras, ni puede tampoco ser hecho cumplir anticipadamente a la revisión jurisdiccional por los Tribunales.

4. Por providencia del pasado día 10 de enero la Sección acordó tener por recibido el escrito de demanda de amparo y por personado y parte, en nombre y representación de don Juan Ramón Grandes Vargas, al Procurador don Santos Gandarillas Carmona, así como hacer saber al expresado Procurador la existencia del motivo de inadmisión de carácter subsanable, consistente en ser la demanda defectuosa al no acompañar a la misma la copia, traslado o certificación del Decreto de la Alcaldía de Bilbao, de 26 de septiembre de 1983, objeto del recurso de amparo, de acuerdo con lo que determina el art. 50. 1 b), en relación con el 49.2 b) de la LOTC, por lo que, en virtud de lo dispuesto en los arts.

50 y 58 de la citada Ley Orgánica, se concedió al recurrente un plazo de diez días, a fin de que, dentro del mismo, pudiera subsanar el defecto procesal indicado, advirtiéndole que, verificada dicha subsanación o transcurrido el plazo sin realizarla, se podría abrir el trámite de inadmisión. En cuanto al segundo otrosí, se acordó que una vez se decidiera sobre la admisión o no a trámite de la demanda, se acordaría lo procedente en relación con la suspensión interesada.

5. Por providencia del día 30 del mismo mes la Sección acordó tener por recibido el escrito del recurrente, con los documentos adjuntos y reque- . rir al mismo a fin de que en el plazo de diez días y según lo establecido en el art. 85, en conexión con los arts. 50. 1 b) y 49.2 b), todos ellos de la LOTC, aportase los siguientes documentos: a) certificación o testimonio de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao de 21 de mayo de 1984, y b) certificación o testimonio del Decreto de la Alcaldia-Presidencia del Ayuntamiento de Bilbao de 9 de junio de 1983, así como hacer saber a la representación del recurrente que, una vez recibidos dichos documentos, se pasaría al trámite de inadmisión que establece el art. 50 de la LOTC.

6. Por providencia de 20 de febrero siguiente la Sección acordó tener por recibido el escrito del recurrente con los documentos adjuntos, en cumplimiento de lo acordado en providencia anterior, así como hacer saber al Procurador señor Gandarillas Carmona la posible existencia del motivo de inadmisión de carácter insubsanable consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional, conforme a lo establecido en el art. 50.2 b) de la Ley Orgánica del mismo; por lo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 50 de la citada Ley Orgánica, se concedió al recurrente y Ministerio Fiscal un plazo común de diez días, a fin de que, dentro del mismo, formulasen las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. El Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones, interesa de este Tribunal que declare la inadmisión del presente recurso por concurrir la causa prevista en el art. 50.2 b) de la LOTC.

Los argumentos en los que el Ministerio Público apoya su pretensión podrían resumirse así:

a) El presente recurso se dirige exclusivamente contra el Decreto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Bilbao de 26 de septiembre de 1981 que ordenó la «clausura y cierre de actividad» de un establecimiento propiedad del demandante. A lo largo de la demanda se ignora en absoluto la existencia de dos resoluciones judiciales, una de la Audiencia de Bilbao y otra, que la confirma, del Tribunal Supremo que declararon ajustado a Derecho el referido Decreto impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Aunque el asunto no se plantea ante el Tribunal Constitucional ex novo, se trae ante éste con deliberado olvido de lo que sobre el mismo ha declarado la jurisdicción y se pide lo mismo que ya se interesó ante los Tribunales. El escaso rigor del planteamiento, inadecuado al medio procesal utilizado, pone de relieve su falta de contenido constitucional que precise de una resolución de fondo.

b) Si, no obstante lo anterior, se examinan las alegaciones de fondo del recurrente, la conclusión no puede ser otra. Así, y en primer lugar, la Administración no puede, salvo situaciones muy de excepción, y no es éste el caso, dañar el derecho a la tutela judicial, por la simple razón de que no es quien ha de prestarla. Si no es su cometido la tutela judicial, es más que evidente que no puede dejar de prestarla. El recurrente, por otra parte, pudo acudir libremente ante los Tribunales, y por partida doble, lo que supone que no hubo entorpecimiento alguno por parte del Ayuntamiento de Bilbao para que accediera a los mismos.

c) Sobre la presunción de inocencia, extensible, ahora sí, a la actividad sancionatoria de la Administración, ya tuvo ocasión de pronunciarse la Audiencia de Bilbao y puso de manifiesto la actividad del sancionado, reiteradamente denunciada por los vecinos y, por otro lado, desobediente al Ayuntamiento. Hubo, pues, elementos probatorios bastantes para destruir la presunción iuris tantum de inocencia que exige la Constitución.

d) Por último, en cuanto a la legalidad, sobre la que apenas si se razona en la demanda, igualmente la Sentencia de Bilbao fijó los preceptos sancionadores aplicados, que tipifican conductas y disponen las sanciones. El problema, aun con la invocación de un derecho fundamental como agraviado, es de simple legalidad -si la actividad está tipificada o no, así como su sanción- y fue motivadamente resuelta por los Jueces.

8. Por su parte, el recurrente en su escrito de alegaciones reiteró los argumentos expuestos en la demanda y solicitó la admisión a trámite del recurso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente Auto es determinar si concurre en la demanda la causa de inadmisión prevista en el art. 50.2b) de la LOTC, a cuyo efecto hemos de examinar si la resolución impugnada ha podido vulnerar o no los derechos fundamentales invocados por el recurrente.

2. Comenzando por la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, es de señalar, en primer lugar, que el hecho de que la Administración imponga una sanción que, en principio, ha de ejecutarse en sus propios términos, nada tiene que ver con dicho derecho. Otra cosa es que ante la propia Administración o ante los Tribunales se solicite la suspensión de la ejecución de tal sanción mientras se resuelve el correspondiente recurso. Entonces, lo que hay que ver es si el ordenamiento impone o no en tal caso la suspensión, y si no lo impone, cuál de los intereses en presencia -el privado a la suspensión o el público a la ejecucion- debe prevalecer. Lo cual es una tarea del intérprete -el funcionario o el Juez- que ha de llevar a cabo a la luz del art. 24.1 de la Constitución, que, nótese bien, no impone necesariamente y en todo caso, con carácter general, la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos, ni siquiera de los sancionadores.

Y es que, como ha declarado la Sentencia de este Tribunal núm. 66/1984, la ejecutividad de los actos administrativos sancionadores no es algo indefectiblemente contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, que, por lo demás, se satisface facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión (fundamento jurídico 3). Cosa que, por lo demás, hizo, acordando la suspensión de la ejecución del Decreto de la Alcaldía de Bilbao, la Sala de la Audiencia de Bilbao, tal como consta en el documento aportado por el propio recurrente junto con su escrito de alegaciones.

Bien entendido que, en todo caso, no puede extrapolarse la doctrina que, con carácter general y no sin matizaciones, se sentó por este Tribunal en la Sentencia núm. 18/1981 -que abordó únicamente el problema de la garantía consistente en la audiencia al interesado o afectado por un procedimiento administrativo sancionador- a un supuesto como el presente, que nada tiene que ver con el que estuvo a la base de dicha Sentencia. Como tampoco puede razonablemente invocarse, como hace, por el contrario, el recurrente, la doctrina establecida en la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1983 (Ar. 4.428), pues, como muy bien señala el Tribunal Supremo en la Sentencia que ha puesto fin a la vía judicial previa recurrida por el ahora demandante de amparo, tal doctrina se refiere exclusivamente -y en tal sentido basta con leer las reiteradas precisiones que hace la Sentencia en cuestión- a las sanciones de suspensión definitiva de funciones -no a las medidas cautelares- en materia disciplinaria, es decir, relativas a funcionarios, no, como en el caso presente, a las sanciones impuestas en relaciones generales de supremacía-sujeción.

3. La misma suerte debe correr, a juicio de la Sección, la pretendida vulneración de la presunción de inocencia que, como ha señalado este Tribunal reiteradamente, es una presunción iuris tantum que puede ser destruida mediante una mínima actividad probatoria de cargo, a partir de la cual corresponde apreciar a los Tribunales la prueba y aplicar la legalidad vigente; siendo patente, como se recoge en la Sentencia de la Audiencia, que tal actividad probatoria ha existido en el presente caso.

4. Por último, la simple discrepancia del demandante sobre la tipicidad del supuesto de hecho que ha habilitado a la Alcaldia de Bilbao a imponerle la referida sanción no es título bastante para afirmar que con ello se ha infringido el art. 25.1 de la Constitución, pues como expresa con toda claridad el considerando séptimo de la Sentencia de la Audiencia, la conducta del recurrente se encuentra nítidamente tipificada en el Reglamento de Policía de Espectáculos (núm. 38 del art. 81), y la sanción impuesta está prevista en el art. 82.

5. Las consideraciones anteriores conducen a la conclusión de que existe la causa de inadmisión establecida por el art. 50.2 b) de la LOTC, al carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal en forma de Sentencia, con el desarrollo procesal consiguiente. Conclusión que da lugar a la improcedencia de tramitar la pieza separada de suspensión, solicitada por el actor.

ACUERDA

En virtud de todo lo expuesto, la Sección acuerda declarar inadmisible el recurso. Archívense las actuaciones.

Madrid, a veinticuatro de abril de mil novecientos ochenta y cinco.