



Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 59/2004 de 19 abril

[RTC\2004\59](#)

INDEFENSIÓN: Garantías procesales e indefensión: derecho de defensa contradictoria: procedimiento administrativo sancionador: sanción por manipulación del tacógrafo: multa impuesta antes de recibir las alegaciones: defecto subsanado en recurso de alzada: vulneración inexistente del derecho a la tutela judicial.

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Amparo núm. 3749/2000

Ponente: Don roberto garcía-calvo y montiel

Recurso de amparo contra resolución sancionadora de fecha 18-11-1996, dictada por el gobernador civil de Cuenca, luego confirmada, primero, en vía administrativa por Resolución del director general de Tráfico, de 28-05-1999, y, más tarde, en vía jurisdiccional, por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lugo, de 25-04-2000, por manipulación de un tacógrafo en un vehículo de su propiedad. Vulneración del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en su vertiente de derecho a la defensa: inexistencia: desestimación del amparo.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3749/2000, promovido por la entidad mercantil Transgoiriz, SL, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Fuencisla Martínez Mínguez y asistida por el Abogado don Pablo Lozano Pardiño, contra resolución sancionadora de fecha 18 de noviembre de 1996, dictada por el Gobernador Civil de Cuenca en el expediente sancionador núm. 16/004203598-3, luego confirmada, primero, en vía administrativa por Resolución del Director General de Tráfico, de 28 de mayo de 1999, y, más tarde, en vía jurisdiccional, por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lugo, de 25 de abril de 2000. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1

Mediante escrito presentado en el Juzgado de guardia el 26 de junio de 2000 y registrado en este Tribunal el siguiente 28 de junio, la Procuradora de los Tribunales doña María Fuencisla Martínez Mínguez, en nombre y representación de la mercantil Transgoiriz, SL, interpuso recurso de amparo constitucional contra la resolución administrativa citada en el encabezamiento.

2

Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) En virtud de denuncia formulada por Agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que advertía sobre la manipulación del tacógrafo instalado en el vehículo propiedad de la mercantil demandante de amparo, la Jefatura Provincial de Tráfico de Cuenca acordó, mediante Resolución de fecha 11 de octubre de 1996, notificada el siguiente día 16, incoar el correspondiente expediente sancionador por la presunta comisión de la infracción prevista en el art. 198 h) del Reglamento de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre \(RCL 1990, 2072\)](#) .

b) Mediante escrito presentado el siguiente 22 de octubre de 1996 en la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo y registrado en la Jefatura Provincial de Cuenca el 20 de noviembre de 1996, la demandante de amparo formuló alegaciones negando los hechos denunciados.

c) Lo que no impidió que ya antes, el 18 de noviembre de 1996 y, por tanto, sin tener a la vista las alegaciones formuladas, el Gobernador Civil de Cuenca dictara Resolución imponiendo a la mercantil recurrente por la infracción anunciada la sanción de 115.000 pesetas. Contra esta resolución, la interesada interpuso recurso de alzada reiterando los mismos y escuetos argumentos expuestos en su anterior escrito de alegaciones.

d) Mediante Resolución de fecha 28 de mayo de 1999, el Director General de Tráfico acordó desestimar el citado recurso de alzada y, en su consecuencia, confirmar la sanción discutida por considerar, de una parte, que el recurso se funda en unas alegaciones nunca antes formuladas por el interesado durante la tramitación del expediente sancionador y, por lo mismo, imposibles de tener a la vista con arreglo al art. 112 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que impide tener «en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando pudiendo aportarlos en el trámite de alegaciones no la haya hecho». Y, por otra, por considerar que esas alegaciones, cifradas «fundamentalmente en la discusión de los hechos denunciados... no son admisibles» y, en consecuencia, habiendo quedado «probados los hechos denunciados de conformidad con el art. 22 del [citado] Reglamento... procede confirmar la resolución impugnada».

e) Contra esta resolución, la demandante de amparo interpuso recurso Contencioso-Administrativo denunciando, entre otros motivos de oposición, la indefensión sufrida como consecuencia de que la Administración prescindiera en todo momento de las alegaciones formuladas en su descargo y, en consecuencia, desatendiera el trámite de audiencia previa al interesado que es siempre obligado observar antes de dictar la correspondiente resolución.

f) Por Sentencia de fecha 25 de abril de 2000, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lugo desestimó el recurso tras descartar que en el presente asunto se hubiera producido la inobservancia del trámite de audiencia que denunciaba la recurrente, habida cuenta que, a la vista del expediente administrativo remitido, en el que figura incorporado el escrito de alegaciones deducido por el interesado, «el mismo sí efectuó alegaciones».

3

En la demanda de amparo se solicita la anulación de la resolución sancionadora dictada por el Gobernador Civil de Cuenca por vulnerar el derecho de defensa que reconoce el art. 24.1 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) . Como ya antes hiciera en la vía judicial, la demandante insiste en que la misma se adoptó sin tener a la vista las alegaciones de descargo formuladas y, por tanto, con infracción del imprescindible trámite de audiencia al interesado. Una situación de indefensión que tanto la posterior resolución del Director General de Tráfico como la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lugo no sólo no habrían reparado oportunamente sino que habrían sancionado con carácter definitivo. En el primer caso, al porfiar la Administración en ignorar el citado escrito de descargo y considerar, en consecuencia, que el recurso de alzada se fundaba en unas alegaciones nuevas, nunca antes formuladas y, por lo mismo, imposibles de considerar en vía de recurso con arreglo al art. 112 [LRJ-PAC \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#) . Y, en el otro, al concluir el Juzgado que el simple hecho de que el citado escrito de alegaciones estuviera incorporado al expediente administrativo desmentía ya la indefensión denunciada.

4

Luego de los trámites a que hubo lugar, por diligencia de ordenación de 10 de mayo de 2001, la Sección Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con el art. 88 LOTC, requerir a la Jefatura Provincial de Tráfico de Cuenca y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lugo para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del expediente sancionador núm.

16-004-203.598-3 y del recurso Contencioso-Administrativo 404/99.

5

Recibidos los testimonios solicitados, mediante providencia de 29 de octubre de 2001, la Sección Primera acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 [LOTC \(RCL 1979. 2383\)](#) , conceder, con vista de las actuaciones recibidas, al Ministerio Fiscal, a la parte recurrente y al Abogado del Estado plazo común de veinte días para alegaciones; lo que así luego efectivamente harían estos dos últimos pero no así, en cambio, la entidad mercantil demandante de amparo que no presentó escrito de alegaciones.

6

El Abogado del Estado, mediante escrito registrado con fecha 8 de noviembre de 2001, solicitó la desestimación del amparo. En su criterio, aparte de que no hay en el expediente administrativo ningún dato que confirme que el escrito de descargo deducido por la demandante se registrara tardíamente en la Jefatura Provincial de Tráfico de Cuenca, la indefensión que denuncia sería en todo caso más aparente que real. De un lado, porque ya la propia resolución desestimatoria del recurso la alzada niega –como consideración independiente– la imposibilidad de aceptar las razones exculpatorias entonces argumentadas, ante la mayor credibilidad de los hechos fijados en el boletín de denuncia. Y por otro, pero principalmente, porque la demandante de amparo ha disfrutado en la vía judicial de la oportunidad de alegar y probar todo cuanto ha estimado conveniente a la defensa de sus intereses. En consecuencia, concluye el Abogado del Estado, «no puede alegarse indefensión cuando la recurrente ha tenido una plena posibilidad de contradecir los hechos, los ha contradicho efectivamente y la resolución judicial, apreciando motivadamente sus alegaciones, las ha estimado insuficientes».

7

El 7 de diciembre de 2001, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones interesando la estimación del amparo solicitado. Después de anotar lo principal de los antecedentes del caso y recodar, según es reiterada doctrina constitucional, que la audiencia del interesado en el procedimiento sancionador es una manifestación del elemental principio de contradicción que garantiza el art. 24 [CE \(RCL 1978. 2836\)](#) , cuyo incumplimiento no puede ser subsanado en sede judicial, considera que, «en el presente asunto, la falta objetiva de audiencia al interesado, que presentó en la forma legalmente prevista el oportuno escrito de alegaciones, determina la lesión constitucional denunciada», que el órgano judicial no reparó oportunamente.

8

Por providencia de 17 de marzo de 2004 se fijó para la deliberación y fallo del presente recurso de amparo el día 22 del mismo mes y año, en que comenzó habiendo terminado en el día de hoy.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1

La entidad mercantil demandante de amparo impugna la resolución sancionadora del Gobernador Civil de Cuenca, de 18 de noviembre de 1996, por haberse dictado dos días antes de que su escrito de descargo tuviera entrada en la sede del órgano instructor y, por tanto, inaudita parte

, con consecuente infracción del derecho de defensa que garantiza el art. 24.1 [CE \(RCL 1978. 2836\)](#) . Una lesión, añade, frente a la que desafortunadamente de nada servirían luego las alegaciones formuladas en los posteriores y sucesivos recursos administrativo de alzada, primero, y Contencioso-Administrativo, después, que lejos de ser atendidas debidamente fueron desestimadas igualmente en ambos casos mediante una argumentación que confirma la indefensión padecida. Ésta es igualmente en síntesis la opinión del Ministerio Fiscal para quien, como también antes se ha dejado anotado, la falta de consideración por la Administración de las alegaciones de descargo formuladas en tiempo y forma determina la lesión constitucional que se denuncia.

Para dilucidar el presente recurso de amparo conviene recordar algunos datos, tomados del propio expediente administrativo remitido. Con fecha 18 de octubre de 1996, la Jefatura Provincial de Tráfico de Cuenca notificó a la interesada, hoy demandante de amparo, el acuerdo de incoación de expediente sancionador que advertía de la infracción denunciada, anunciaba la sanción a imponer por este motivo y concedía plazo para alegaciones. El siguiente día 22 de octubre, la demandante presentó en la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo, para la de Cuenca, escrito de alegaciones negando los hechos imputados.

Este escrito se registró en la Jefatura de destino el siguiente 20 de noviembre de 1996, lo que no impidió que dos días antes, el 18 de noviembre, el Gobernador Civil de Cuenca dictara la resolución sancionadora imponiendo a la mercantil demandante de amparo una multa de 115.000 pesetas por la comisión de la infracción prevista en el art. 198 h) del Reglamento de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre \(RCL 1990, 2072 \)](#) .

2

Con arreglo a estos antecedentes, con un escrito de alegaciones presentado en tiempo y forma y una resolución sancionadora que lo ignora patentemente, por culpa además que no es posible reprochar a la voluntad expresa o tácita o a negligencia de la entidad mercantil demandante, no hay duda, conforme es consolidada doctrina constitucional (por todas, [STC 14/1999, de 22 de febrero \[RTC 1999, 14 \]](#) , con cita de otras muchas), que la resolución administrativa originaria vulneró entonces el elemental principio de contradicción y, en su consecuencia, el derecho fundamental de defensa que reconoce el art. 24.1 [CE \(RCL 1978, 2836 \)](#) .

No obstante, a partir de este dato, esto es, una vez comprobada la citada lesión constitucional, la pregunta es si la resolución del Director General de Tráfico que resolvió el recurso de alzada o el posterior proceso judicial la repararon oportunamente. Éste es, por lo demás, según antes también se ha recordado en los antecedentes, el planteamiento que defiende el Abogado del Estado para interesar en el presente asunto la desestimación del amparo solicitado.

3

Antes con todo, conviene insistir una vez más en que, frente a lo que sostiene el Abogado del Estado, el posterior proceso Contencioso-Administrativo no puede servir nunca para remediar las posibles lesiones de garantías constitucionales causadas por la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora. Finalmente, entre otras razones, porque como recuerda la [STC 89/1995, de 6 de junio \(RTC 1995, 89 \)](#) , y subraya por su parte la [STC 7/1998, de 13 de enero \(RTC 1998, 7 \)](#) , «no existe un proceso Contencioso-Administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi

del Estado, sino un proceso administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción». En consecuencia, como entonces advertíamos, nunca podrá concluirse que sean los Tribunales Contencioso-Administrativos quienes, al modo de lo que sucede en el orden jurisdiccional penal, sancionen al administrado. Muy al contrario, la sanción administrativa la impone siempre la Administración pública en el ejercicio de la potestad que le reconoce la Constitución.

Por consiguiente, en el presente asunto, el que la demandante de amparo disfrutara luego, en el proceso judicial, de la posibilidad de alegar y probar sus derechos e intereses en nada desmiente la lesión constitucional observada. Debe insistirse, la vigencia del principio de contradicción, al igual que sucede con el resto de las garantías constitucionales que conforme al art. 24 [CE \(RCL 1978, 2836 \)](#) ordenan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se predica precisamente del procedimiento administrativo sancionador, en el que, como manifestación que es del ius puniendi

del Estado, debe garantizarse el ejercicio sin trabas de las garantías de defensa de relieve constitucional ([STC 160/1994, de 23 de mayo \[RTC 1994, 160 \]](#)). Lo que negativamente significa, en efecto, que el posterior proceso contencioso no pudo subsanar la infracción del principio de contradicción en el procedimiento sancionador que liminarmente antes se ha observado. Pues, de otro modo, no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa «se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE» ([STC 125/1983, de 26 de diciembre \[RTC 1983, 125 \]](#)).

4

Advertido lo anterior y retomando el análisis que antes hemos interrumpido, distinta es, sin embargo, como ha de verse, la respuesta si se examina ahora, sin abandonar la vía administrativa, lo sucedido en la fase de recurso de alzada. Según se ha dejado anotado en los antecedentes, contra la resolución sancionadora que consideramos, la demandante de amparo interpuso recurso de alzada reiterando los escuetos argumentos expuestos en su primer escrito de alegaciones. Como también se ha recordado, mediante Resolución de 28 de mayo de 1999, el Director General de Tráfico lo desestimó. De una parte, por considerar formalmente que las alegaciones del recurso constituían argumentos nuevos, nunca antes formulados en el oportuno trámite de alegaciones y, por lo mismo, imposibles de tener a la vista con arreglo al art. 112 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246 \)](#) , de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pero también, «por otra parte», porque materialmente tales alegaciones, cifradas «fundamentalmente en la discusión de los hechos denunciados... no son admisibles» y, en consecuencia, habiendo quedado «probados los hechos denunciados de conformidad con el art. 22 del [Reglamento \(RCL 1990, 2072\)](#) » de la [Ley 16/1987 \(RCL 1987, 1764\)](#) , de ordenación de los transportes terrestres, «procede confirmar la resolución impugnada».

Estas circunstancias, realmente muy significadas, que no han pasado inadvertidas tampoco para el Abogado del Estado, fuerzan a descartar la indefensión que se denuncia en la demanda. Son facta concludentia

al respecto el que, como se ha advertido, las alegaciones presentadas por la demandante en el trámite de alzada coinciden en lo sustancial con las que formuló inicialmente en el pliego de descargo. Y, concluyentemente, el que, como también se ha comprobado, la Administración, pese a anunciar en primer término que dichas alegaciones no podían ser formalmente consideradas por impedirlo su condición

ex novo

, las rechazara materialmente a continuación, por considerar que la versión de los hechos que refieren no desvirtúa la presunción de veracidad que el citado art. 22 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres reconoce legalmente a los hechos consignados en las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad.

En estas condiciones, forzoso es concluir, en efecto, que la Administración, lejos de ignorar por completo las alegaciones presentadas por la entidad mercantil demandante de amparo en sede de recurso de alzada, idénticas, debe insistirse, en su contenido esencial a las formuladas en el pliego de descargo, las consideró ciertamente, bien que no en el sentido exculpatario pretendido por la demandante.

5

Una última observación es oportuna. Con la eliminación, por las razones dichas, de la tacha de indefensión alegada, desaparece la posibilidad también de cuestionar la respuesta del Juzgado al citado reproche de constitucionalidad que la demandante denunció en el proceso Contencioso-Administrativo. Pues, aunque acaso fundada en una apreciación equivocada de lo realmente sucedido en el procedimiento administrativo, es patente en cualquier caso que, a falta de lesión constitucional que reparar, la respuesta judicial, si posiblemente criticable desde otros puntos de vista, carece sin embargo de la imprescindible relevancia desde la perspectiva constitucional considerada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado por la entidad mercantil Transgoiriz, SL.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de abril de dos mil cuatro.–Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.–Pablo García Manzano.–María Emilia Casas Baamonde.–Javier Delgado Barrio.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Firmado y rubricado.