

# Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional

Isabel PERELLO DOMENECH

Frente a la situación anterior a la vigencia de la Constitución de 1978, en la que la regulación preconstitucional ofrecía grandes dosis de inseguridad en esta materia, nuestra Norma Fundamental somete la potestad sancionadora de la Administración a una serie de límites y principios cuya finalidad es preservar los derechos de los ciudadanos. Como ha recordado el Tribunal Constitucional en su STC 77/1983, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25, aunque sometiéndola a las necesarias cautelas que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos. Estas garantías son los límites que el ejercicio de la potestad sancionadora se establecen en los artículos 24 y 25 de la Constitución, y que como se declaró por el Tribunal en su STC 18/1981, de 8 de junio de 1981, coinciden, sustancialmente, con los principios del orden penal, y literalmente se decía en la referida sentencia «los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado». Esta doctrina se ha reiterado en múltiples ocasiones por el Tribunal en sus sentencias, entre otras, SSTC 18/1987, 212/1990, 246/1991, 26/1994, 146/1994.

Precisamente en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 10/1992, de 26 de noviembre, en su Título IX, se aborda la ordenación de la potestad sancionadora de las administraciones, y se establecen los principios sustanciales y de procedimiento a los que ha da acomodarse el ejercicio de la referida potestad por parte de las Administraciones Públicas. Principios que derivan, en muchas ocasiones, y a veces, literalmente, de la interpretación que de los mismos ha efectuado el Tribunal Constitucional.

Conviene analizar separadamente estos principios extraídos del ámbito penal y que definen los límites del ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, y de los derechos de los ciudadanos frente a ella.

## 1. LA DOBLE GARANTIA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LEGALIDAD DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS: LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD

### A) El principio de legalidad

Ha sido constante y uniforme la doctrina del Tri-

bunal Constitucional en orden al alcance y significado del derecho fundamental contenido en el artículo 25.1 C.E., en el sentido de considerar que el derecho allí enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola al ordenamiento administrativo sancionador, y que incorpora una doble garantía. La primera, de orden material, y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en los ámbitos limitativos de libertad individual, y se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante conceptos jurídicos que permitan deducir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyan una infracción y las penas o sanciones aplicables. La segunda, de carácter formal, hace referencia al rango de las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones, por cuanto el término «legislación vigente», contenido en el citado precepto constitucional, es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, 305/1993, 45/1994, entre otras).

Por lo que se refiere a la garantía formal derivada del artículo 25.1 C.E., se ha precisado por el Tribunal que, si bien es cierto que el alcance de la reserva de ley en el ámbito administrativo no puede ser tan riguroso en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencias a los tipos y sanciones penales en sentido estricto —bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter, en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero)—, no lo es menos que aquel precepto constitucional exige, en cada caso, «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983), habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan».

Sin embargo, en relación con la referida garantía formal, el Tribunal ha realizado una serie de matizaciones y especificaciones respecto a la posibilidad de que los reglamentos colaboren con las leyes en la operación de tipificación de las conductas, y en relación con la posible validez de las normas preconstitucionales carentes de rango legal. Por lo que se refiere a estas últimas, el Tribunal declaró que no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior a la Constitución, concretamente declaró que el prin-

cipio de legalidad que se traduce en reserva absoluta de ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada (SSTC 11/1981, 15/1981, 42/1987). Por consiguiente, la Constitución no deroga las normas preconstitucionales por falta de rango, y lo que produce es la derogación de las normas anteriores que deslegalizan un sector a efectos sancionadores, y así el Tribunal ha señalado que el artículo 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa, y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no este suficientemente predeterminado, o delimitado por otra con rango de ley (STC 305/1993). Sólo se excluye de esta regla general aquellos supuestos en que la norma postconstitucional se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material. Así se declaró expresamente en las SSTC 83/84 y 42/1987, en las que se decía que no se produce una vulneración de las disposiciones del artículo 25 C.E., si se dictan normas reglamentarias sancionatorias que representen un mero complemento o desarrollo de normas, aun sin rango legal, válidamente existentes. Justamente por ello, argumenta el Tribunal en la STC 42/1987, no cabe dudar de la norma reglamentaria sancionadora posterior a la Constitución, que se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material, pues, en realidad, se trata más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquellas. Debemos recordar en relación con las normas postconstitucionales que se limitan a reproducir el contenido de aquellas, las SSTC 305/1993, y 45/1994, en las que se sostiene que si la Administración ostentara potestades sancionadoras no amparadas por una norma de rango legal, ello supondría convertir en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración, con sólo reproducir, a través del tiempo las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así, *in aeternum*, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal incumpliendo de esta manera el artículo 25.1 C.E.

Por lo que respecta a la colaboración reglamentaria, el Tribunal ha señalado que la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero si que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 83/84), pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes. Por ello, debe refutarse contraria a las exigencias constitucionales, no

sólo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal, carente de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras (STC 42/1987). Por tanto, lo que está vedado es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente, y no claramente subordinada a la ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora (SSTC 61/1990, 83/1990, 93/1992). Concretamente, el Tribunal para admitir la colaboración reglamentaria con la norma sancionadora, ha exigido que en la ley que sirva de cobertura, se determinen suficientemente los elementos esenciales de la conducta antijurídica, y la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer (STC 3/1988). Finalmente, en este orden de cosas, también en la STC 305/1993, se ha reiterado por el Tribunal que la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible, que a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no este suficientemente predeterminado, o delimitado por otra con rango de Ley (STC 305/1993).

## B) El principio de tipicidad

Puede definirse este principio como la descripción legal de una conducta específica a la que se conecta una sanción administrativa. Este principio constituye una de las garantías esenciales que se derivan del derecho fundamental reconocido en el artículo 25.1 C.E., y consiste, según el Tribunal Constitucional, en la exigencia de *lex praevia, scripta, y certa*.

Con la referencia al principio de tipicidad se identifica en la jurisprudencia constitucional, la garantía material derivada del derecho fundamental que incorpora el artículo 25.1 C.E., que posee un alcance absoluto y refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica, traduciéndose en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, esto es, que la ley describa *ex ante* el supuesto de hecho al que anuda la sanción, definiendo con la mayor precisión la acción prohibida y la punición correlativa, que sólo puede consistir en la prevista legalmente (STC 196/1991). Concretamente, el Tribunal ha declarado que afecta por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles, y, como es lógico, a la correlación necesaria entre los actos o conductas, ilícitas tipificados y las sanciones correspondientes a los mismos, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir con cierto grado de certeza las conductas que constituyen una infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa (STC 219/1989).

Asimismo, ha señalado el Tribunal que la exigen-

cia de que los preceptos legales o reglamentarios que tipifiquen infracciones deban definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones, o conductas sancionables, no impide la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concepción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada (STC 69/1989). De igual manera, el Tribunal ha afirmado que no vulnera la exigencia de *lex certa* la remisión que el precepto que tipifique las infracciones realice a otras normas que impongan deberes y obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión (STC 219/1989, de 21 de diciembre). Es decir, se admite la colaboración en la tipificación de los reglamentos, a fin de completar la definición de la infracción, justificada por la imposibilidad o por la dificultad de que la ley contemple y concreten detalladamente su contenido.

### C) Las denominadas «relaciones de sujeción especial» y las matizaciones de su régimen

Lo hasta aquí expuesto es aplicable, indudablemente, en las relaciones de sujeción general con la Administración, sin embargo, por lo que se refiere a las denominadas «relaciones especiales de sujeción», esto es, cuando existe una especial vinculación entre la Administración y un ciudadano, como ocurre, por ejemplo con los funcionarios públicos o con los concesionarios, existen una serie de modulaciones que conllevan a una relativización de las exigencias del artículo 25.1 C.E.

Precisamente, esta cuestión se trata por el Tribunal Constitucional en las SSTC 87/85, 2/1987, 219/1989, y 93/1992, y 57/1994, en las que se contienen una serie de matizaciones, en este orden, como ocurre con las disposiciones sancionadoras de los colegios profesionales, y sus requisitos (STC 93/1992).

Esta modulación, sin embargo, no implica que las reglas comunes del derecho administrativo sancionador vengán a desaparecer en estos ámbitos de relaciones especiales. Así, ha señalado el Tribunal que desde luego, una sanción carente de toda base normativa legal devendría, incluso en estas relaciones, no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental (STC 2/1987). Asimismo ha declarado en la STC 61/1990, que incluso en las relaciones de sujeción especial resulta inconstitucional una sanción carente de toda base legal y ha recordado que una cosa es, en efecto, que quepan restricciones en el ejercicio de los derechos en estos casos, y otra que los principios constitucionales (y los derechos fundamentales en ellos subsumidos) puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad.

## 2. EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

Para abordar el análisis de este principio, conviene recordar que la regla *nullum poena sine culpa* es un principio estructural básico, reconocido en la Constitución, y que implica la exclusión de la imposición de sanción por el mero resultado, y sin atender a la conducta negligente del ciudadano (STC 76/1990). Esto es, no hay responsabilidad sin culpa, principio que rige, por supuesto, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, pues en la medida que es manifestación del *ius puniendi* del Estado resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad sin culpa (STC 246/1991). En referencia a ésta, en la STC 219/1988, se decía que el elemento definidor de la culpa es el subjetivo, en su doble significado de voluntariedad en la acción u omisión y de responsabilidad personal o por actos propios. Por consiguiente, se rechaza por el Tribunal la posibilidad de que exista en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva.

En la STC 76/1990, al resolver un recurso de inconstitucionalidad y cuestiones acumuladas sobre la Ley General Tributaria, el Tribunal declaró partiendo de que el precepto cuestionado decía que las infracciones tributarias son sancionables, incluso a título de mera negligencia, que en tal precepto, por un lado, se está dando por supuesta la exigencia de culpabilidad, en los grados de dolo y culpa o negligencia grave, y de otro, que, más allá de la simple negligencia, los hechos no pueden ser sancionados. Es claro, por tanto, que la realización objetiva de la acción u omisión tipificada como infracción administrativa, sin hacer referencia a la voluntad del sujeto infractor, no puede ser objeto de sanción, por resultar inadmisibles un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa (STC 246/1991).

Este principio, sin embargo, se encuentra modulado cuando se trata de la culpabilidad de las personas jurídicas. A diferencia de lo que ocurre con el derecho penal, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se admite la imputabilidad de las personas jurídicas, reconociéndoles capacidad infractora. Pero tampoco en el caso de las personas jurídicas puede admitirse la responsabilidad objetiva, pues como ha declarado el Tribunal, en las infracciones administrativas cometidas por estas personas jurídicas, no desaparece el elemento subjetivo de la culpa, sino que su aplicación es, necesariamente diversa a la de las personas físicas. Esta distinta construcción de la imputabilidad de la autoría de la infracción nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infracción, y, por consiguiente, la reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido de la norma infringida, y de la necesidad de que tal protección sea realmente eficaz, y del riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que esta sujeta al cumplimiento de dicha norma (STC 246/1991).

Por lo que se refiere a la responsabilidad solidaria, el Tribunal, en la STC 76/1990, en la que se resolvía el reproche de inconstitucionalidad realizado al artículo 38.1 de la Ley General Tributaria, afirma-

ba que no es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del derecho penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal, que hacerlo a través del pago de una cierta suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria, siempre prorrateable, a posteriori, entre los distintos responsables individuales, y recuerda su doctrina acerca de que la recepción de los principios constitucionales del orden penal por el derecho administrativo sancionador no puede hacerse mecánicamente, y sin matices, esto es, sin ponderar los aspectos que diferencian a uno y a otro sector del ordenamiento jurídico.

### 3. EL PRINCIPIO *NE BIS IN IDEM*

Este principio, conocido por el aforismo *ne bis in idem*, que prohíbe que se sancionen los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho, y fundamento, o, dicho en otras palabras, como la prohibición no sólo de imposición de dos sanciones administrativas, sino también, de una sanción penal, y otra administrativa, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional como una consecuencia de los principios de legalidad y tipicidad consagrados en el artículo 25.1 C.E. Así, desde una de las primeras sentencias, la 2/1981, se declaró que si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución, este principio va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones. Posteriormente, en la STC 94/1986, se afirmó que aunque el principio *ne bis in idem* no aparezca constitucionalmente consagrado de manera expresa, esta omisión no impide reconocer su vigencia en nuestro ordenamiento, porque está íntimamente unido a los de legalidad y tipicidad.

También este principio general tiene su excepción en aquellos supuestos en que exista una relación de supremacía especial de la Administración, como puede ser la relación de funcionario, servicio público o concesionario, que justifica el ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales, y, a su vez, la potestad sancionadora de la Administración.

Sin embargo, la simple existencia de una relación de supremacía especial no justifica, sin más, la imposición de la doble sanción por los mismos hechos, sino que, esta circunstancia puede justificar, en algunos casos, la doble sanción. Así se ha precisado en la STC 234/1991, en la que se decía que no basta simplemente con la dualidad de normas para entender justificada la imposición de una doble sanción al mismo sujeto por los mismos hechos, pues si así fuera, el principio *ne bis in idem* no tendría más alcance que el que el legislador quisiera darle. Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible, es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido, o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado. Para que sea ad-

misible jurídicamente la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal, es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto, y que la sanción sea proporcionada a esa protección. Así pues, admitida en tales casos la compatibilidad entre las sanciones penal y administrativa, del principio *ne bis in idem* se deriva, conforme a lo declarado en la STC 77/1983, tanto la vinculación de la Administración al relato fáctico de la sentencia, como la primacía del proceso penal sobre el administrativo. Literalmente se decía en aquella ocasión que el citado principio «conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite la dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse el enjuiciamiento y la 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 un mismo hecho no puede 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 sancionadora de los tribunales de justicia, es que la primera no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos, y deba en todo caso respetar, cuando actúa a posteriori, el planteamiento fáctico que aquellos hayan realizado.

A modo de conclusión, podemos afirmar que en los supuestos de que exista un procedimiento penal sobre los mismos hechos, se paraliza el procedimiento administrativo, y, los hechos que se establezcan en la sentencia penal, deben ser respetados y vinculan a la Administración sancionadora.

### 4. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS: SU EXCLUSIÓN COMO UNA DE LAS GARANTÍAS DERIVADAS DEL ARTICULO 25 C.E.

Este principio, entendido como el derecho a no ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta, o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento, no es, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, una garantía derivada del artículo 25.1 C.E. En efecto, el Tribunal ha mantenido en varias ocasiones que el artículo 25.1 C.E. no reconoce a los ciudadanos el derecho fundamental a la aplicación retroactiva de una ley penal más favorable que la anteriormente vigente (SSTC 8/1981, 15/1981, 131/1986, 22/1990). Sin embargo, si tal principio no es susceptible de un recurso de amparo, tiene su reconocimiento en el artículo 9.3 C.E.

A pesar de ello, en el artículo 128 de la vigente LRJAP, se establece la regla de la irretroactividad en su apartado 1.º, y la excepción en el apartado 2.º, de manera que la regla general, en este ámbito, es que sólo pueden aplicarse normas sancionadoras en vigor en el momento de ocurrir los hechos, que de-

finan la conducta u omisión como infracción administrativa. La excepción a esta regla la constituyen las disposiciones sancionadoras mas favorables, que sí tendrán efectos retroactivos.

#### **5. UNA BREVE REFERENCIA A LA PROHIBICIÓN DE LA APLICACION ANALOGICA *IN PEIUS* DE LAS NORMAS SANCIONADORAS**

Otro de los principios esenciales del derecho penal que el Tribunal Constitucional ha declarado aplicable al derecho administrativo sancionador, es el de la prohibición de la aplicación analógica *in peius*, de las normas sancionadoras. Desde la STC 75/1984, se ha declarado que el artículo 25.1 C.E., exige que sólo se pueda aplicar la sanción prevista a aquellas conductas que reúnan los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles. Esta prohibición de aplicación analógica *in peius*, de las normas penales, es reiterada en las SSTC 199/1987, 23/1988, y 182/1990, es, por tanto aplicable a las infracciones y sanciones administrativas (STC 182/1990).

#### **6. LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN EL PROCEDIMIENTO: REFERENCIA AL DERECHO A LA PRESUNCION DE INOCENCIA**

El Tribunal Constitucional reconoció la aplicación de las garantías previstas en el artículo 24 C.E. al procedimiento administrativo sancionador ya en la STC 18/1981, en la que se afirma los principios esenciales reflejados en el artículo 24 C.E. en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración. Pero el trasvase de estas garantías del proceso al cauce del derecho administrativo sancionador no se hace de manera mecánica ni automática, sino que viene limitada por las particulares necesidades del procedimiento sancionador y por ello advierte el Tribunal en la referida Sentencia que los principios esenciales del proceso se aplican al procedimiento administrativo sancionador en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución. Y por ello concluye que no se trata por tanto de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional. No se produce una recepción indiscriminada de las garantías procesales contenidas en el artículo 24 C.E. porque como señala el Tribunal, hay que operar con cautela cuando se trata de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal y su aplicación al derecho administrativo sancionador, de modo que esta operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación sólo es posible en la medida que resulten compatibles con su naturaleza (STC 246/1991).

Así ocurre, en relación con la garantía constitucional de defensa, sobre la que el Tribunal ha declarado que la garantía del orden constitucional, también

en el ámbito del procedimiento sancionador, exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculcado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga. En lo que se refiere a la garantía de asistencia letrada, como garantía constitucional conectada al derecho de defensa no despliega su eficacia sobre los procedimientos administrativos, implicando la nulidad, por inconstitucional, de lo en ellos actuado. En definitiva, las exigencias constitucionales derivadas del artículo 24.2 C.E., se cumplen, como queda dicho, cuando la sanción es impuesta después de un procedimiento en el que se ofrece audiencia al administrado y se le permite hacer uso de medios de prueba y contradicción en la defensa de sus derechos e intereses (STC 30 de enero de 1995; r.a. 3149/92).

Sentado lo anterior, y por lo que se refiere a la presunción de inocencia, el Tribunal ha señalado que es un principio esencial del Derecho administrativo sancionador, en cuanto es un derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 C.E., y aplicable, sin excepciones en el ordenamiento sancionador (STC 42/1989, 138/1990, 212/1990, 246/1991, 27/1993, 105/1994, 120/1994, 154/1994, 283/1994, entre otras). Así, ha manifestado el Tribunal Constitucional que dado que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiera a la par la certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos, y que el artículo 24.2 C.E. rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de la prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción (STC 76/1990).

El Tribunal también ha matizado que 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 (ponderación por la Administración de los materiales y testimonios aportados, licitud de los mismos...), 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 68/1985 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 artículo 24.2 C.E., cuya aplicación al procedimiento administrativo sancionador sólo es posible «con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza» (STC 120/1994).

Uno de los temas mas debatidos y que ha dado lugar a un pronunciamiento por el Tribunal, es el relativo a la presunción de certeza de los testimonios de los inspectores o denunciantes. Precisamente en el ámbito del derecho administrativo, existen muchas normas que establecen la presunción de inocencia de los testimonios de los funcionarios a los que se les reconoce la condición de autoridad; así ocurre, por ejemplo con las actas extendidas por la inspección de trabajo, pues de acuerdo con lo esta-

blecido en el artículo 52.2 de la Ley 8/1988, están dotadas de certeza respecto de los hechos reflejados en las mismas, que hayan sido constatados por el inspector actuante, salvo prueba en contrario.

El Tribunal se pronunció sobre esta cuestión en relación con el artículo 145.3 de la Ley General Tributaria, que dispone que las actas extendidas por los inspectores tienen naturaleza de documentos públicos y hacen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario. En su sentencia STC 76/1990, el Tribunal refiere que las actas suponen una presunción de certeza de los hechos, pero no de la culpabilidad y, precisamente la presunción de inocencia atañe al juicio estimativo de la culpabilidad. Así se decía que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante prueba de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos, de manera que el artículo 24.2 C.E. rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de la prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción. Además, se continúa afirmando que tal precepto no establece una presunción legal que dispense a la Administración de toda prueba respecto a los hechos sancionados, y ello porque el precepto parte de un medio probatorio válido en derecho, como es el acta levantada por la inspección, que son medios de prueba a efectos de lo dispuesto en la LPA y la LJCA, leyes que se remiten a los medios de prueba generalmente admitidos, y a las normas del proceso civil ordinario, con arreglo a las cuales habrán de calificarse como documentos públicos artículo 1218 C.C., y, como tales, hacen prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de este. Y, en todo caso, la norma admite expresamente la acreditación en contrario, por lo que constituye sólo un primer principio de prueba de los hechos imputados y no resulta vinculante para el órgano encargado de imponer la sanción, y el valor o eficacia del acta habrá de medirse en cada caso a la luz del principio de libre valoración de la prueba. A modo de conclusión, el acta de la Inspección constituye una prueba más que el interesado podrá destruir presentando pruebas en contrario.

De la anterior sentencia, se puede concluir que la presunción de inocencia comporta: 1.º) que la sanción este basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; 2.º) que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie este obligado a demostrar su inocencia; 3.º) y que la insuficiencia en el resultado de las pruebas, libremente valoradas por el organismo sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio, y 4.º) que la presunción de inocencia se manifiesta en la doble vertiente de los hechos, y de la culpabilidad.

Asimismo, el Tribunal, en su STC 109/1986, declaró que el derecho a ser presumido inocente, que

sanciona y consagra el apartado 2 del artículo 24 C.E., además de su obvia proyección como límite de la potestad legislativa, y como criterio condicionador de las interpretaciones de las normas vigentes, es un derecho subjetivo público que posee eficacia en un doble plano. Por una parte opera en las situaciones extraprocésales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en los hechos de carácter delictivo o análogos a estos y, determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo. Opera el referido derecho, además y fundamentalmente, en el campo procesal, en el cual, el derecho y la norma que lo consagra determinan una presunción, la denominada «presunción de inocencia», con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba.

En relación con la presunción de inocencia, surge la cuestión relativa a la carga de la prueba, que es donde se hace operativa. En la STC 303/1993 se dijo por el Tribunal que tal presunción supone que la carga probatoria corresponde a los acusadores, y que toda acusación debe ir acompañada de probanza de los hechos en que consiste. También en la STC 229/1988, entre otras, se afirmó que la presunción de inocencia es una presunción *iuris tantum*, que puede desvirtuarse con una mínima actividad probatoria, producida con todas las garantías procesales, que puede entenderse de cargo, y de la que se puede deducir la culpabilidad del acusado.

Por lo que se refiere al proceso de destrucción de tal presunción, que es posible, al ser *iuris tantum*, el Tribunal ha venido exigiendo que: a) ha de suponer la prueba de los hechos constitutivos; b) de los elementos integrantes del tipo; c) que no puede hacerse por simples indicios y conjeturas, y d) que ha de estar suficientemente razonada. En relación a la prueba indiciaria, el Tribunal ha mantenido en diversas sentencias, que aunque referidas a una materia penal, su doctrina es perfectamente aplicable al derecho administrativo sancionador, que el derecho a la presunción de inocencia no se opone a que la convicción judicial en un proceso penal pueda formarse sobre la prueba indiciaria, pero para que esta pueda desvirtuar tal presunción, debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados —no puede tratarse de meras sospechas—, y el órgano judicial debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el procesado realizó la conducta tipificada como delito. Y que la valoración libre o en conciencia de la prueba no equivale a valoración de indicios carente de razonamiento alguno, cuando es precisamente a través de la actividad de juicio sobre los hechos probados como el órgano judicial llega a deducir otros que le permitan subsumir la conducta en el tipo (SSTC 174/1985, 175/1985, 64/1994, 283/1994).