



Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sentencia 234/1991 de 10 Dic. 1991, rec. 1473/1989

Ponente: Rubio Llorente, Francisco.

Nº de Sentencia: 234/1991

Nº de Recurso: 1473/1989

DELITO. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS. Presunción de inocencia. -- Protección jurisdiccional. FALTAS. FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. FUERZAS DE SEGURIDAD. Obligaciones. -- Sanciones. -- Policía nacional. Competencia. -- Policía nacional. Sanciones. FUNCIONARIOS PÚBLICOS. PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.

Normativa aplicada

TEXTO

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1473/89, promovido por don José María E. A., representado por la Procuradora D.^a Gloria María Rincón Mayoral y defendido por el Letrado don Sergio Fernández Murias, contra las Resoluciones de la Dirección General de la Policía de 25 Sep. 1985 y 23 Ene. 1986 por las que se imponía al recurrente la sanción de traslado de residencia como autor de una falta muy grave prevista en el art. 206-b) del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, y contra la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de fecha 29 Sep. 1988 que confirma los citados actos administrativos. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. D.^a Gloria María Rincón Mayoral, actuando en nombre y representación de don José E. A., interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de fecha 29 Sep. 1988, que confirma



las Resoluciones de la Dirección General de la Policía de 25 Sep. 1985 y 23 Ene. 1986 por las que se imponía al recurrente la sanción de traslado de residencia como autor de una falta muy grave prevista en el art. 206-b) del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa.

2. Los hechos en que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente fue testigo presencial de un accidente de circulación ocurrido el día 13 Jun. 1980, a consecuencia del cual se instruyeron diligencias penales en el Juzgado de San Clemente. En el juicio oral correspondiente prestó testimonio, falseando la realidad de los hechos para favorecer a uno de los conductores implicados que era amigo suyo. Fue condenado por Sentencia del Juzgado de Instrucción de Cuenca de fecha 13 Abr. 1983, como autor de un delito de falso testimonio en causa criminal a la pena de un mes y un día de arresto mayor con las accesorias de suspensión de todo cargo público, profesión, oficio y derecho de sufragio por el tiempo de la condena y 20.000 ptas. de multa.

b) Dada su condición de Inspector del Cuerpo Superior de Policía, el Director General de la Policía, mediante Decreto de fecha 20 Mar. 1985, acordó, a la vista de la citada Sentencia penal condenatoria, la apertura de un expediente disciplinario que, previa la sustanciación correspondiente, concluyó con la resolución del Director General, de fecha 24 Sep. 1985, por la que: 1) Se ordenaba el cumplimiento de la condena penal impuesta en cuanto a la inhabilitación de un mes y un día; 2) Se le imponía la sanción disciplinaria de «traslado con cambio de residencia», al considerarle autor de una falta muy grave prevista en el apartado b) del art. 206 en relación con el art. 217 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa de 17 Jul. 1975, esto es, realizar «cualquier conducta constitutiva de delito doloso.»

c) Contra este Acuerdo se interpuso recurso de reposición, que fue desestimado por Resolución de 23 Ene. 1986.

d) Agotada la vía administrativa se formuló recurso contencioso-administrativo, cuyo conocimiento correspondió a la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, que, tras la tramitación correspondiente dictó Sentencia en fecha 29 Sep. 1988, en la que se declaraban ajustados a Derecho los actos administrativos impugnados.

e) Contra esta última Resolución se presentó recurso de amparo, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 Jul. 1989.

3. Entiende el recurrente, como fundamento de su queja constitucional, que el acto administrativo sancionador es contrario al principio general de Derecho non bis in idem, integrado en el principio de legalidad del art. 25 de nuestra Constitución. Dicho principio impide que recaiga duplicidad de sanciones - administrativa y penal-- en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento sin que sea equiparable fundamento a normativa. Con apoyo en la jurisprudencia de este Tribunal, en especial en STC 77/1983, se afirma que los límites de la potestad sancionadora de la Administración implican que no pueda desarrollarse una actividad de este tipo en los casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o leyes penales especiales mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellas, y que cuando haya recaído dicho pronunciamiento es necesario respetar la cosa juzgada, de modo que lo declarado por sentencia firme constituye verdad jurídica al mismo tiempo que se impide que exista un nuevo pronunciamiento sobre el tema. Tales consideraciones le conducen a afirmar que la imposición de una sanción administrativa por los mismos hechos por los que fue condenado en causa penal vulnera el principio de legalidad consagrado en el art. 25 de la Constitución.



Por todo ello, suplica de este Tribunal se conceda el amparo solicitado, declarándose la nulidad de la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-- Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de fecha 29 Sep. 1988, en cuanto confirma la validez de los actos administrativos impugnados, así como que se le restablezca en la integridad de su derecho a continuar desempeñando sus servicios como funcionario del Cuerpo Superior de Policía en la plantilla de Madrid, con derecho a percibir dieta diaria legal durante todo el tiempo que estuvo ausente de dicha localidad como consecuencia de la sanción.

4. Mediante providencia de fecha 11 Dic. 1989 la Sección Cuarta (Sala Segunda) de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, solicitando del órgano judicial la remisión de las actuaciones correspondientes.

5. Una vez remitidas las actuaciones por el órgano judicial, se acordó por providencia de fecha 2 Abr. 1990, dar vista de las mismas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días para que formularan alegaciones.

6. El recurrente, mediante escrito de fecha 20 Abr. 1990, presentó sus alegaciones, en las que esencialmente reproducía las razones expuestas en el recurso de amparo.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito de fecha 24 Abr. 1990, solicitó la denegación del amparo solicitado. A su juicio, la pretendida lesión constitucional no es imputable a la Sentencia impugnada sino a la resolución administrativa de la que trae causa, encontrándose, por tanto, ante un recurso del art. 43 no del art. 44 de la LOTC.

En su escrito de alegaciones pasa a considerar, en un primer momento, la inexistencia de lesión alguna al principio de legalidad por falta de cobertura legal de la norma sancionadora. Rechaza esta vulneración no solo por la falta de concreta justificación argumental en tomo al mismo, sino por aplicación de la doctrina de este Tribunal en SSTC 2/1987 y 219/1989 respecto al alcance del principio de reserva de ley en el seno de las relaciones de sujeción especial. A mayor abundamiento señala que la citada norma no perdió vigencia tras la promulgación de la Ley de la Función Pública 30/1984 a la luz de lo dispuesto en la Disposición transitoria decimocuarta de dicha norma, y en último término la tipificación de la falta por la que se sanciona al recurrente se halla regulada en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., con idéntica sanción a la impuesta en la anterior normativa.

A continuación pasa a examinar la alegada quiebra del principio non bis in idem. A este respecto afirma que si bien es cierto que es la prestación de falso testimonio en causa criminal el origen de ambas resoluciones sancionadoras, no lo es menos que con la sanción penal se castiga tal conducta en sí misma, mientras que lo que se está sancionado con la disciplinaria es el hecho de haber recaído una Sentencia condenatoria por delito doloso contra un funcionario policial. Así en los supuestos de sujeción especial, como el que nos ocupa, se tratan de proteger bienes jurídicos distintos, el uno referente a la protección necesaria de la recta administración de la Justicia y el otro atinente al buen funcionamiento de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado.

8. Por providencia de fecha 17 May. 1990 la Sección Tercera (Sala Segunda) requirió al recurrente a fin de que en el plazo de cinco días manifestase si persistía en su propósito de recibir el pleito a prueba y, en su caso, los medios de que intentaba valerse. Mediante escrito



de fecha 23 May. 1990 la parte demandante renunció a la petición de recibimiento del proceso a prueba solicitando se dictase sin más trámite sentencia.

9. Por providencia de 19 Sep. 1991, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de amparo el día 25 Nov., quedando concluida en el día de la fecha.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Como acertadamente pone de manifiesto el Ministerio Fiscal la pretendida vulneración del principio de legalidad por la duplicidad de sanciones respecto de unos mismos hechos, tan solo es imputable a los actos administrativos en que se sustenta este recurso, de modo que la posterior resolución judicial no es más que el instrumento necesario para agotar la vía judicial previa a la interposición del presente recurso que, por tanto, se formula al amparo de lo dispuesto en el art. 43 de la LOTC. Aunque el Ministerio público razona la existencia de suficiente cobertura legal para esa actuación administrativa, no es la inexistencia de tal cobertura el defecto que el recurrente reprocha a los actos sancionadores. Efectivamente, invoca éste el «principio de legalidad» pero esta expresión adolece en el uso común, de alguna equívocidad, y en el contexto de la demanda se identifica con el «principio de legalidad» en materia penal y sancionadora, consagrado en el art. 25 y dentro del cual hemos considerado incluido, desde la STC 2/1981 el principio non bis in idem. Por esto la invocación del principio de legalidad en la demanda aparece siempre referida a la imposibilidad de imponer dos sanciones diferentes --administrativa y penal-- por unos mismos hechos, como manifestación del principio ne bis in idem, implícito en aquél. Así pues, es esta duplicidad de sanciones la que constituye el único fundamento de la queja constitucional y a ella hemos de ceñirnos.

2. La actuación administrativa supuestamente lesiva se produce, según se dice ya en los antecedentes, en aplicación de dos preceptos del Reglamento Disciplinario de la Policía Gubernativa, el primero de los cuales (art. 206) tipifica como falta muy grave, entre otras, «cualquier conducta constitutiva de delito doloso» y el segundo (art. 217) enumera la sanción de «traslado con cambio de residencia» entre las que puede imponerse tanto por la comisión de faltas muy graves como por la de faltas simplemente graves.

Como a la Administración no se le reprocha transgresión alguna de estas normas, ni su aplicación errónea o desproporcionada u orientada hacia una finalidad que no es la suya propia, el origen de la lesión, si ésta existe, está directamente en las normas mismas. De ahí, como fácilmente se entiende, la insistencia con la que el recurrente afirma, que si bien para que exista violación del principio ne bis in idem es necesario que las dos sanciones recaigan sobre el mismo sujeto y tengan el mismo objeto y el mismo fundamento, en ningún caso puede entenderse que la dualidad de normas implica la existencia de dos distintos fundamentos.

En la forma en la que es expuesta en la demanda, esta afirmación, que el recurso pretende deducir de varias sentencias del Tribunal Supremo, causa alguna perplejidad; no se advierte, en efecto, cuál pueda ser el fundamento no normativo de una sanción si se arranca del supuesto, obligado en virtud de lo dispuesto en el art. 25 C.E., de que es jurídicamente imposible imponer sanción alguna si no es por acciones u omisiones que en el momento de producirse constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en



ese momento. En nuestro Derecho vigente no hay más fundamento posible de una sanción que la norma previa que tipifica la infracción y prevé la sanción o elenco de sanciones que de ella se siguen: la dualidad de fundamento se identifica en consecuencia con la dualidad normativa.

Cosa bien distinta, y este es probablemente el sentido que se pretende dar a la afirmación que analizamos, es que no baste 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 (o en su caso el Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria) quisieran 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 que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado.

De acuerdo con ello, la cuestión que hemos de resolver es la de si el art. 206 del citado Reglamento de la Policía Gubernativa, aplicado en el caso (y en conexión con él el art. 217 del mismo texto) infringen o no el principio ne bis in idem al tipificar como falta muy grave «cualquier conducta constitutiva de delito doloso» y prever para la misma, entre otras, la sanción de traslado con cambio de residencia.

Que la dualidad existe es cosa evidente, pues solo cabe afirmar que alguien es responsable de una conducta constitutiva de delito doloso cuando su presunción de inocencia ha sido destruida por una condena penal. También es evidente que esta segunda sanción no se impone en ejercicio del ius puniendi que el Estado ostenta para reprimir las conductas tipificadas como delito o falta dentro del territorio nacional, sino en uso del poder disciplinario que la Administración tiene sobre sus dependientes o funcionarios, esto es, en virtud de la relación jurídica estatutaria que vincula al funcionario con la Administración sancionadora.

La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones. De una parte, en efecto, las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (vid., entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y, más recientemente, STC 61/1990).

Para que sea jurídicamente admisible 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.

El interés legítimo de la Administración en su conjunto es, el de servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 C.E.); el de cada uno de los entes u órganos que la integran, en particular el de asegurar el funcionamiento eficaz del servicio público que les está encomendado, de donde fácilmente se infiere que la conducta de los funcionarios como simples ciudadanos, al margen de su función



propia, no entra dentro del círculo de interés legítimo de la Administración y no puede ser objeto de la disciplina de ésta; salvo, claro está, y la salvedad es decisiva, que esa conducta redunde en perjuicio del servicio dada la naturaleza de éste.

Desde esta perspectiva, la norma que analizamos, en cuanto que aplicada al caso, es evidentemente compatible con el principio ne bis in idem y por tanto su aplicación no ha lesionado el derecho fundamental del recurrente.

La tarea propia de la policía gubernativa es, entre otras, la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial. Que la eficacia de este servicio se vería perjudicada si a los encargados de llevarlo a cabo se les pudiera imputar la perpetración de aquellos mismos actos que, en interés de toda la sociedad, tienen como misión impedir, es cosa que no ofrece duda alguna, pues no cabe disociar totalmente la Ley de las personas que han de imponer coactivamente su cumplimiento. No se trata, como a veces se ha dicho, de que los miembros de la policía estén permanentemente de servicio, sino de que éste requiere que aquellos que lo desempeñan no incurran en aquellas conductas que ellos mismos han de impedir o cuya sanción han de facilitar cuando son realizados por otros. La irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración que, al sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, no infringe en consecuencia el principio ne bis in idem.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José María E. A.

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

Dada en Madrid, a 10 Dic. 1991.