

Tribunal Constitucional, Sala Primera, Sentencia 212/1990 de 20 Dic. 1990, rec. 654/1988

Ponente: Leguina Villa, Jesús.  
Nº de Sentencia: 212/1990  
Nº de Recurso: 654/1988

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS. Artículo 24.2. Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa. Procedimiento administrativo sancionador. Presunción de inocencia. Procedimiento administrativo sancionador. Las pruebas practicadas en vía administrativa son suficientes para destruir la presunción de inocencia. Valoración de la prueba.

Normativa aplicada

#### TEXTO

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por D. Francisco Tomás y Valiente, Presidente, D. Fernando García-Mon y González-Regueral, D. Carlos de la Vega Benayas, D. Jesús Leguina Villa, D. Luis López Guerra y D. Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 654/88, interpuesto por D. José A. G. representado por el Procurador D. Jesús Iglesias Pérez y asistido por la Letrada D.ª María Dolores de la Torre Cilleros contra Acuerdos del Consejo de Ministros de 23 Jul. 1982 y 28 Mar. 1984, sobre sanción de multa y decomiso de mercancía por fraude en partidas de aceite y contra la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 15 Feb. 1988 que los confirma. En el proceso de amparo han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado D. Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito que tiene entrada en este Tribunal el 11 Abr. 1988, el Procurador de los Tribunales D. Jesús Iglesias Pérez interpone, en nombre y representación de D. José A. G., recurso de amparo contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 23 Jul. 1982 y de 28 Mar. 1984 sobre sanción de multa y decomiso de mercancía, por fraude en partidas de aceite, y contra la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 15 Feb. 1988 que los confirma.

2. La demanda de amparo se contrae, en síntesis, a los siguientes hechos:

A) Siguiendo instrucciones de la Dirección General de Industrias Agrarias, el 17 Jul. 1981, dos Inspectores de la Delegación Provincial de Córdoba del Servicio de Defensa contra Fraudes procedieron a obtener muestras de unas partidas de aceite en la planta envasadora de «Oleum, Sociedad Anónima», sita en Villa del Río, aceite que procedía de D. José A. G., hoy recurrente en amparo. El 4 Sep. del mismo año, el Laboratorio Agrario Regional emitió dos boletines de análisis en los que hizo constar que se había detectado la presencia de colesterol en una cantidad que excede del máximo permitido en los aceites vegetales. Conforme

a dichos boletines, los inspectores informaron que podía existir una infracción tipificada en el Código Alimentario (D. 2.484/1967) en relación con el Decreto 2.177/1973, sobre sanciones en los productos agrarios.

b) Como consecuencia de todo ello, el Servicio de Defensa contra Fraudes incoa expediente sancionador contra el hoy recurrente, notificándole el pliego de cargos y concediéndole un plazo de ocho días para que presente alegaciones y solicitase, en su caso, análisis contradictorio, para lo que debería adjuntar justificante de haber presentado las muestras en un Laboratorio Oficial dependiente del Ministerio de Agricultura. En su escrito de descargos, el expedientado solicita que se le dé traslado del acta de toma de muestras y de los dictámenes e informes iniciales de los que dicen ser complementarios los que la Administración le dio a conocer; solicita también la celebración de prueba contradictoria mediante la designación de perito de parte y, finalmente, que se declare la nulidad de los actos denunciados por no ser ajustados a Derecho.

El instructor denegó la intervención de perito de parte en la prueba contradictoria e indicó las condiciones en que debía realizarse la misma (a través de laboratorio oficial del Ministerio de Agricultura).

Contra dicha denegación, el expedientado reclamó en queja ante el Ministro del Departamento, queja que fue resuelta por el Director general de Política Alimentaria argumentando que no procedía el análisis por perito de parte en virtud del art. 88.2 L.P.A. y de la Orden ministerial de 24 Jul. 1942, sobre laboratorios agrarios oficiales.

Tras la propuesta de resolución y las alegaciones del expedientado, en las que reiteraba la infracción de su derecho a utilizar las pruebas pertinentes para su defensa, el Consejo de Ministros dictó Acuerdo (23 Jul. 1982) por el que imponía al hoy recurrente una multa por un total de 13.110.735 ptas., cantidad que resulta de sumar a los 11.918.850 ptas. de la sanción pecuniaria el importe del aceite cuyo decomiso no pudo llevarse a cabo --por haber sido comercializado-- valorado en 1.191.885 ptas.

c) Contra esta sanción se interpuso recurso de reposición, aportándose acta notarial de partición de muestras enviadas a los laboratorios de la Agrupación Nacional de Envasadores y Consejo Superior de Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Ciencias Químicas, cuyos análisis, entre los que aparece el realizado por el colegiado que él designó como perito de parte, consideraron que el porcentaje de grasa animal estaba dentro de los límites permitidos. Posteriormente, el sancionado aportó tres nuevos análisis efectuados por laboratorios reconocidos internacionalmente que llegaron a la misma conclusión.

La Subdirección General de Defensa contra Fraudes, tras manifestar sus dudas sobre la identidad de una de las muestras analizadas, declaró que los boletines de análisis presentados no podían ser admitidos con valor oficial, por no haber sido llevados a cabo por laboratorios agrarios del Estado o Centros asimilados, no obstante lo cual --y visto que sus resultados contradecían los de los análisis que originaron la incoación del expediente-- indicó la posibilidad de realizar un análisis arbitral.

El Ministerio --por Orden de 12 Ago. 1983, que luego sería recurrida ante la Audiencia Nacional por la Empresa envasadora-- decidió la práctica de un análisis arbitral que arrojó resultados divergentes a los de los primeros análisis oficiales, en cuanto que detectó un porcentaje mucho menor de colesterol.

En virtud de ello, el Consejo de Ministros estimó parcialmente el recurso de reposición reduciendo la cuantía de la sanción a 7.748.111 ptas.

Contra dicha resolución, el actor interpuso recurso contencioso-administrativo, suplicando que se dicte Sentencia por la que se declarase la nulidad y anulabilidad de los actos, Acuerdos y resoluciones impugnados, dejando sin efecto la sanción. Su pretensión se basa en las siguientes argumentaciones: a) que se le ha causado una completa indefensión, tanto por las irregularidades que concurren en los análisis oficiales que dieron origen al expediente sancionador, como --sobre todo-- por habersele negado su derecho a realizar una prueba contradictoria a través de perito de parte, tal y como prevén los Decretos de 22 Dic. 1908 (arts. 7 y 19) y de 22 Jun. 1983 (arts. 16 y 17), según el autor, vigentes en ese momento y aplicables, por tanto, al presente caso; b) que se ha vulnerado el principio de tipicidad consagrado en el art. 25.1 C.E., pues la acusación se refiere a unos actos no especificados ni contenidos en ninguno de los supuestos tipificados en el Código Alimentario que establece las

condiciones del aceite en general, pero no específicamente a efectos sancionadores; y c) que la sanción impuesta es desorbitada, injusta y desproporcionada.

La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, por Sentencia de 15 Feb. 1988, desestimó el recurso, confirmando la Resolución del Consejo de Ministros. La argumentación sobre la que descansa el fallo es, en apretada síntesis, la siguiente: a) que no se le ha causado indefensión, ya que la Administración tomó en consideración los informes que aportó el recurrente, con independencia de que no les otorgase valor probatorio; b) que, por la misma razón no se ha vulnerado la presunción de inocencia, puesto que ésta proscribe el resolver sin pruebas, pero no el valorar de una forma u otra las aportadas a las actuaciones; c) que no se ha violado el derecho a la tipicidad del ilícito administrativo, ya que el Código Alimentario prohíbe la mezcla de grasas comestibles de distinta naturaleza [3.16.13 f)] y el Decreto 2.177/1973, que contiene propiamente el Derecho sancionador en esta materia, define dicha conducta como acto fraudulento y determina para ella la sanción correspondiente y d) que la sanción impuesta no es desproporcionada por ser conforme al art. 4.3 del Decreto 2.177/1973.

La representación del recurrente en amparo considera que se han lesionado los derechos reconocidos en el art. 24.1 y 2 C.E., especialmente en lo referente a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa y a la presunción de inocencia. En primer lugar, denuncia la insuficiencia probatoria del procedimiento sancionador que se concreta en los siguientes extremos: Falta de traslado de los boletines analíticos iniciales, del dictamen acerca de los mismos y del acta de toma de muestras; negativa a la intervención de perito de parte, prevista en el art. 19 del Decreto de 22 Dic. 1908, vigente en aquel momento; negativa a considerar los análisis aportados; insuficiencia de la valoración llevada a cabo por los inspectores de calidad y defectuosa práctica de un análisis arbitral, del que tampoco se le dio traslado. En segundo lugar, estima que se ha vulnerado su derecho a la presunción de inocencia, porque se ha visto privado de una defensa contradictoria ya que ni se le permitió la práctica de análisis contradictorio por petito de parte ni se atendió al contenido de los análisis por él aportados.

Por todo ello, solicita de este Tribunal que declare la inconstitucionalidad de la actuación administrativa y anule, en consecuencia, las resoluciones impugnadas.

3. Por providencia de 9 May. 1988, la Sección Tercera de la Sala Segunda --en la actualidad Sala Primera-- de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo formulada por D. José A. G., sin perjuicio de lo que resulte de los antecedentes, y tener por personado y parte, en nombre y representación del mismo, al Procurador de los Tribunales, D. Jesús Iglesias Pérez. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requerir al Tribunal Supremo y al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para que en el plazo de diez días remitan, respectivamente, testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 408.784 y el expediente número 2.00.285/1981.G; interesándose al propio tiempo se emplace a quienes fueron parte en los mencionados procedimientos, con excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días puedan comparecer en el proceso constitucional.

4. La Sección, por providencia de 11 Jul. 1988, acuerda tener por recibidas las actuaciones remitidas por el Tribunal Supremo y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y por personado al Abogado del Estado, Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, acuerda dar vista de todas las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al recurrente, para que dentro de dicho término aleguen lo que estimen pertinente.

5. En su escrito de 6 Sep. 1988, la representación del recurrente reitera las quejas constitucionales expresadas en el escrito de presentación del recurso de amparo, y así alega una vez más indefensión, porque se le impidió la práctica de análisis por perito de parte y la consideración de sus informes analíticos, y vulneración de su derecho a la presunción de inocencia, por la misma razón, es decir, la irregularidad en el procedimiento probatorio, concretada en diversos extremos, y también por la disparidad en la valoración de los resultados de los análisis por los diversos órganos administrativos que intervinieron en el expediente.

6. En su escrito de alegaciones, presentado el 6 Sep. 1988, el Ministerio Fiscal solicita de este Tribunal que deniegue el amparo

interesado. Tras exponer los hechos y la cuestión planteada en el presente recurso, argumenta que no se han vulnerado los derechos del recurrente a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa y a la presunción de inocencia, ni el principio de legalidad. En cuanto a la actividad probatoria alega el Ministerio Fiscal que muchas de las irregularidades denunciadas se fueron corrigiendo a lo largo del procedimiento y que, de existir indefensión, no podría prosperar este motivo de amparo porque el recurrente contribuyó a ocasionarla, ya que dejó transcurrir el plazo otorgado para la práctica del análisis contradictorio alegando falta de datos identificativos de las circunstancias del mismo, presentó un análisis de parte sobre muestras cuya identidad con las de los primeros análisis no queda suficientemente acreditada y, por último, no intentó la reparación de las deficiencias probatorias del procedimiento administrativo en la vía judicial, ya que en su recurso contencioso-administrativo no solicitó el recibimiento del proceso a prueba.

Por lo que se refiere al derecho a la presunción de inocencia estima el Ministerio Fiscal que no ha sido lesionado, pues es evidente que hubo prueba, lo que ocurre es que el recurrente discrepa de la valoración de la misma. Finalmente, en cuanto al principio de legalidad sancionadora entiende el Ministerio Fiscal que se ha respetado, pues la sanción impuesta se mueve dentro de los límites establecidos por el derecho sancionador en la materia, esto es, el Decreto 2.177/1973.

A todo ello añade el Ministerio Fiscal una observación sobre la incidencia que la promulgación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios pudiera tener en el presente caso, en cuanto a una posible reducción de la cuantía de la sanción. Sin embargo, reconoce que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria que no tiene acceso al recurso de amparo. Termina sus alegaciones diciendo que la falta de presencia del interesado en la práctica del análisis arbitral es una irregularidad que, aparte de que pudo ser visada en vía judicial, carece de trascendencia constitucional.

7. El Abogado del Estado, en su escrito de 1 Sep. 1988, suplica a este Tribunal que se dicte Sentencia denegatoria del amparo pretendido. Tras hacer algunas precisiones sobre los hechos y el marco normativo del asunto, así como una referencia a la doctrina constitucional relevante para el mismo, centra la cuestión planteada diciendo que aunque el recurrente entiende que se han vulnerado sus derechos a no padecer indefensión, a utilizar los medios de prueba pertinentes y a la presunción de inocencia, la realidad es que esas supuestas lesiones se imputan al mismo hechos, es decir, a lo que la demanda de amparo llama «insuficiencia probatoria». Entiende el Abogado del Estado que no ha existido violación del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, en concreto en lo referente al análisis contradictorio que es el medio de prueba fundamental para el descargo del expedientado, ya que las demás supuestas irregularidades carecen de trascendencia constitucional. En el procedimiento sancionador el hoy recurrente en amparo tuvo la oportunidad de realizar un análisis contradictorio, si bien no en las condiciones que él deseaba (por perito de parte), sino en las que la Administración le indicó por entender que así procedía según las normas aplicables al caso, normas cuya conformidad con el Derecho no discute el actor. En el recurso de reposición, el sancionado aportó una serie de análisis que, pese a carecer de valor oficial, al Administración consideró, dándoles el mismo valor que a un análisis arbitral o dirimente que llevó a la Administración a estimar parcialmente el recurso de reposición, rebajando la cuantía de la sanción. Tampoco se vulneró el derecho en cuestión porque el actor no estuviera presente en la realización del mismo. Finalmente, y ello es de extrema importancia según el Abogado del Estado, en el proceso Contencioso-Administrativo, el hoy recurrente no solicitó el recibimiento a prueba.

8. Por providencia del 17 Dic. 1990, se señaló el día 20 siguiente para deliberación y fallo de la presente Sentencia.

#### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, al recurrente le fue impuesta una multa de 13.110.735 ptas. por fraude en partidas de aceite que contenían colesterol en cantidad superior a la legalmente permitida. En el expediente administrativo se le ofreció la oportunidad de solicitar un análisis contradictorio que debía ser realizado por un laboratorio oficial del Ministerio de Agricultura. El recurrente solicitó dicho análisis contradictorio, pero no a través de laboratorio oficial sino de

perito de parte. Dicha solicitud le fue denegada y el Consejo de Ministros terminó por imponerle la mencionada sanción. En la tramitación del recurso de reposición interpuesto contra la sanción, el actor aportó distintos análisis de laboratorios privados entre los que se encontraba el realizado por el químico que desde un principio había designado como perito de parte. Dichos análisis no fueron admitidos con valor oficial, pero sí se tomaron en consideración por la Administración, ya que determinaron la práctica de un análisis arbitral para dirimir los resultados contradictorios que, según la Subdirección General de recursos, figuraban en el expediente oficial y en las actuaciones específicas del recurso de reposición. A la luz del resultado del análisis arbitral, el Consejo de Ministros estimó parcialmente el recurso de reposición, reduciendo la cuantía de la multa a 7.748.111 ptas. Contra dicha Resolución planteó el solicitante de amparo recurso contencioso-administrativo, el cual fue desestimado por Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo que confirmó la sanción.

2. Con el fin de delimitar con precisión el objeto del presente recurso de amparo, es necesario decir ante todo, frente a lo que sostiene el Ministerio Fiscal, que las quejas del recurrente se circunscriben solo a los derechos del art. 24.1 y 2 de la Constitución y no a los del art. 25, ya que las alegaciones sobre la tipificación y proporcionalidad de la sanción, que el recurrente realizó en la vía judicial ordinaria, no han sido reproducidas en este proceso constitucional. En concreto, según el recurrente, la actividad probatoria desarrollada en el procedimiento administrativo sancionador no respetó los derechos de defensa mínimos, especialmente en lo que se refiere a utilizar los medios de prueba pertinentes y a la presunción de inocencia; todo lo cual le causó indefensión en modo suficiente y manifiesto como para considerar la inconstitucionalidad de dicha actuación.

La insuficiencia probatoria, a la que el recurrente imputa globalmente lo que él considera una triple lesión de sus derechos fundamentales --indefensión, utilización de los medios de prueba pertinentes y presunción de inocencia-- se concreta en los siguientes extremos: a) ausencia de traslado de los boletines analíticos iniciales, del dictamen acerca de los mismos y del acta de toma de muestras; b) negativa a la intervención de perito de parte; c) negativa a considerar los análisis por él aportados; d) insuficiencia en la valoración llevada a cabo por los Inspectores, y e) la defectuosa práctica del análisis arbitral del que no se le dio traslado y, por tanto, no pudo presenciar. Lo que el recurrente denuncia, pues, con mayor o menor precisión técnica jurídica es que todas esas irregularidades le privaron de la posibilidad de llevar a cabo una actividad probatoria de descargo, y con ello lo que este Tribunal ha de determinar es si, en efecto, el recurrente fue sancionado sin que se le permiten aportar medios de prueba en su descargo realmente contradictorios o si, por el contrario, la actividad probatoria desarrollada en el procedimiento sancionador fue suficiente como para no producirle indefensión y para destruir su derecho a la presunción de inocencia.

3. En cuanto al derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, es doctrina reiterada de este Tribunal que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado. Y en concreto, en lo que a medios de prueba se refiere, este Tribunal ha reconocido que, pese a no ser enteramente aplicable el art. 24.2 a los procedimientos administrativos sancionadores, el derecho del expedientado a utilizar pruebas para su defensa tiene relevancia constitucional (SSTC 2/1987, 190/1987 y 192/1987), si bien ha declarado también que ni siquiera en el proceso penal, donde sería plenamente aplicable el precepto citado, existe un derecho absoluto e incondicionado al uso de todos los medios de prueba (SSTC 2/1987 y 22/1990). Lo que del art. 24.2 de la Constitución nace para el administrado, sujeto a un expediente sancionador, no es el derecho a que se practiquen todas aquellas pruebas que tenga a bien proponer, sino tan sólo las que sean pertinentes o necesarias (STC 192/1987), ya que --como también ha declarado este Tribunal-- solo tiene relevancia constitucional por provocar indefensión la denegación de pruebas que, siendo solicitadas en el momento y la forma oportunas, no resultase razonable y privase al solicitante de hechos decisivos para su pretensión (STC 149/1987). Todo lo cual significa que no se produce una indefensión de relevancia constitucional cuando la inadmisión de una prueba se ha producido debidamente en aplicación estricta de normas legales cuya constitucionalidad no se pone en duda, ni tampoco cuando las irregularidades procesales que se hayan podido producir en la inadmisión de alguna prueba no han llegado a causar un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa.

4. Para poder determinar si al recurrente en amparo se le causó indefensión por la comisión de las irregularidades o insuficiencia

que él imputa a la actividad probatorio desarrollada en su expediente sancionador, hay que precisar primero si se produjeron efectivamente esas irregularidades y, en caso afirmativo, si todas ellas tienen o no relevancia constitucional. En este sentido hay que acoger la alegación del Ministerio Fiscal, según la cual muchas de tales irregularidades se fueron corrigiendo a lo largo del procedimiento, como es el caso de los boletines analíticos (mal llamados complementarios, ya que eran los únicos existentes tal y como quedó acreditado en la vía judicial), del dictamen de los mismos y del acta de toma de muestras. En cuanto a la negativa a considerar los análisis aportados por el recurrente, no es cierto que la Administración se negara a acogerlos, pues aun cuando no les reconociera valor oficial los tuvo en cuenta, aceptó sus resultados y decidió, a la vista de los mismos, la práctica de un análisis arbitral que llevó al Consejo de Ministros a rebajar la cuantía de la sanción todo ello --como advierten el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado-- a pesar de que se trataba de unos análisis hechos sobre muestras cuya identidad con las de los primeros informes no quedó suficientemente acreditada.

Por lo que respecta a la práctica del análisis arbitral, que el recurrente considera defectuosa por haberse visto privado de asistir a la misma, procede acoger también la alegación del Abogado del Estado en el sentido de que, según la legislación vigente, el actor no tiene derecho alguno a estar presente en la realización del análisis arbitral, y si así lo consideraba debió discutirlo en la vía judicial, cosa que no hizo, pues aunque la Orden ministerial que ordenaba la práctica del referido análisis fue objeto de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, no fue el hoy recurrente en amparo sino la Empresa envasadora «Oleum, Sociedad Anónima», la que lo interpuso.

Dicho todo lo cual, solo resta por examinar la queja principal del recurrente tocante a la desestimación de su solicitud de un análisis contradictorio por perito de parte, análisis al que, en su opinión, tenía derecho por aplicación del art. 19 del Decreto de 22 Dic. 1908, sobre falsificaciones, adulteraciones y fraudes en los alimentos, vigente hasta 1983, que fue derogado por el Real Decreto de 22 Jun. de ese año.

Resulta claro que éste es el reproche de mayor trascendencia que el recurrente hace ahora y que ha venido reiterando sin interrupción en cuantas ocasiones anteriores se le han ofrecido. Así, en el pliego de descargos, en el escrito de queja, en las alegaciones que siguieron a la propuesta de resolución, en su demanda del recurso contencioso-administrativo, en el escrito de conclusiones del mismo y ahora en la demanda y alegaciones del recurso de amparo constitucional, el actor no ha dejado de invocar su derecho a la práctica de un análisis por perito libremente designado, cuyo rechazo ha supuesto para él, según cree, la privación de una prueba de descargo verdaderamente contradictoria. Sin embargo, aun admitiendo que no pudiera calificarse como contradictoria una actividad probatoria en la que los tres análisis practicados --iniciales, contradictorios y arbitrales o dirimentes-- fueron realizados por laboratorios oficiales, la pretensión del recurrente no puede prosperar, pues es manifiesto que en el presente caso constan en el expediente, como pruebas aportadas por el hoy recurrente en amparo, hasta seis análisis distintos realizados por laboratorios privados. Es verdad que los resultados de tales análisis no fueron admitidos como prueba con valor oficial, pero no lo es menos que de hecho la Administración los tuvo en cuenta y considero su contradicción con los resultados de los análisis oficiales, ordenando, por ello, la práctica de un análisis arbitral. Todo lo cual pone de relieve que el recurrente no sufrió indefensión, pues tuvo la oportunidad de aportar distintas pruebas que, por su procedencia y las consecuencias que produjeron, han garantizado los principios de contradicción y defensa que deben regir en el procedimiento sancionador (STC 22/1990). A ello hay que añadir, como dato determinante de la inexistencia de indefensión prohibida por el art. 24 de la Constitución, que en la vía judicial ordinaria, el recurrente, en vez de limitarse a reiterar sus quejas sobre la pertinencia del análisis por perito de parte, debió solicitar su práctica, pidiendo el oportuno recibimiento del proceso a prueba para que se corrigiesen en esa vía judicial las posibles insuficiencias o irregularidades del procedimiento administrativo sancionador (STC 22/1990), pues ha de recordarse que las actuaciones administrativas, formalizadas en el oportuno expediente, no tienen la consideración de simple denuncia, sino que «son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso-administrativa, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia sin necesidad de reiterar en dicha vía la

actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo» (STC 76/1990). El recurrente no lo hizo así, y con ello contribuyó a crear la indefensión que ahora denuncia y que de haberse producido solo a éste sería imputable, como han puesto de relieve el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en sus alegaciones.

5. Por todo lo dicho procede rechazar también la alegación sobre la lesión del derecho a la presunción de inocencia que el recurrente imputa tanto a la insuficiencia probatoria como a la insuficiencia y disparidad en la valoración de la prueba; alegación esta última que aparece por vez primera en el recurso de amparo y sobre la cual el recurrente no ofrece razonamiento alguno.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento administrativo sancionador garantizando el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad (SSTC 76/1990 y 138/1990, entre las más recientes). En el presente caso, esa actividad probatoria ha existido y en virtud de su libre valoración por quienes estuvieron llamados en cada momento a hacerla la presunción de inocencia ha quedado destruída. Lo que sucede es que el recurrente discrepa de esa valoración, pero --como ya se ha dicho (STC 138/1990) la apreciación que el órgano administrativo realice solo es susceptible de revisión ante la jurisdicción ordinaria, sin que la valoración que ésta haga de la prueba pueda ser sustituida por la que mantenga la parte que discrepe de ella, ni por la de este Tribunal cuya función de defensa de la presunción de inocencia en la vía de amparo se limita a comprobar si esta prueba existe, debiendo en tal caso considerar satisfechas las exigencias de la presunción, la cual solo se vulnera cuando no ha existido prueba o cuando la apreciación judicial de la misma es arbitraria o carente de conexión lógica con el contenido de las pruebas sobre las que se realiza. En el presente caso, sobre la base de los informes obrantes en el expediente administrativo y aportados al recurso contencioso-administrativo, en el que, como queda dicho, el demandante no pidió el recibimiento a prueba, el órgano judicial concluyó que en el aceite vegetal existían cantidades de colesterol suficientes para denotar su manipulación con grasas extrañas, razonando que la veracidad de los análisis practicados no podía verse empañada por los aportados por el interesado, al haber sido obtenidos en circunstancias que no ofrecían garantías de identidad entre objeto sospechoso y objeto analizado. Es patente, por tanto, que ha existido prueba de cargo suficiente que permitió a la Administración y a la jurisdicción contencioso administrativa apreciar que el demandante había cometido la infracción por la que se le sancionó, de suerte que la invocación por éste de su derecho a la presunción de inocencia se hace no tanto para negar la realidad de una actividad probatoria, sino para discrepar de la conclusión inculpatoria, obtenida, tanto por la Administración como por la jurisdicción revisora del acto administrativo sancionador, discrepancia ésta sobre la que este Tribunal no está llamado a pronunciarse en un proceso de amparo.

### 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 D. José A. G.

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

Dada en Madrid, a 20 Dic. 1990.

### VOTO PARTICULAR

que formula el excelentísimo señor D. Vicente Gimeno Sendra a la Sentencia dictada en el recurso de amparo 654/88

Discrepo del criterio sustentado por la mayoría y reflejado, tanto en el fallo, que debía haber sido estimatorio, como en su fundamentación jurídica, la cual debía haber acogido la infracción de la presunción de inocencia del artículo 24.2 C.E. Como es



sabido, es doctrina reiterada de este Tribunal la de que al denominado proceso administrativo sancionador han de ser de aplicación las principales garantías constitucionales del proceso penal y, de entre ellas, la «presunción de inocencia» (SSTC 77/1983, 87/1985, 219/1989 y 76/1990). Asimismo, es pacífico que la primera consecuencia procesal que comporta la vigencia de dicha presunción es la de provocar una inversión de la carga material de la prueba, de manera que corresponda siempre a la acusación o, en nuestro caso, a quien insta la aplicación de la sanción, y nunca a la defensa, alegar y probar en el juicio los elementos constitutivos de la sanción (cfr. SSTC 70/1985, 31/1981, 107/1983, 124/1983, 17/1984) y la segunda, la de que la Sentencia ha de fundamentarse en auténticos actos de prueba y no en meros actos instructorios o de investigación (SSTC 31/1981, 80/1986 y 37/1988).

En el caso que nos ocupa y del examen de los antecedentes que han dado lugar a este amparo, es evidente que: a) la intervención administrativa del aceite, elaborado por el recurrente en amparo, se efectuó en las dependencias de un tercero (la Empresa «Oleum, Sociedad Anónima»), sin que en el acto de la ocupación estuviera presente dicho recurrente, ni, por tanto, suscribiera la pertinente acta de intervención y recogida de muestras; b) la Administración se negó a entregar al sancionado un recipiente debidamente lacrado y sellado en el que se contuviera una muestra de dicho aceite y sobre el que posteriormente pudiera, con garantías de autenticidad, solicitar la práctica de la oportuna prueba pericial; c) asimismo, estimó «impertinente» la Administración la participación de un perito, libremente designado por el administrado, a fin de que, con garantías de autenticidad, pudiera realizar los análisis e informes que estimase oportunos sobre dichas muestras de aceite; d) en el proceso Contencioso-Administrativo, ni la Administración solicitó, ni el Tribunal, de oficio, dispuso la apertura del proceso a prueba, y e) la Sentencia, confirmatoria del acto interrogatorio de la sanción se fundamenta exclusivamente en el «examen de los distintos informes obrantes en el expediente administrativo, desde el primero del Laboratorio Agrario de Andalucía Occidental al último del Laboratorio Arbitral del Ministerio de Agricultura...», informes administrativos, todos ellos que fueron emitidos con base en análisis efectuados unilateralmente por técnicos de la Administración.

Pues bien, ante tales antecedentes fácticos, no me cabe la menor duda de que, no solo la Administración infringió las garantías de contradicción que adornan la práctica de los informes administrativos periciales (contenidos fundamentalmente en los arts. 15 y 19 del Real Decreto de 22 Dic. 1908), sino que también la Sala de lo Contencioso-Administrativo vulneró la presunción de inocencia, pues, en modo alguno, cabe sostener que la Sentencia recurrida se fundamentó en auténticas pruebas de cargo. No se fundamentó en verdaderos actos de prueba, porque, la prueba requiere, al menos, la posibilidad de contradicción, la cual le fue negada al recurrente, quien ni pudo obtener muestras auténticas del aceite intervenido, ni se le permitió que un perito designado a su instancia pudiera efectuar sobre tales muestras las operaciones químicas que tuviera por convenientes, sin que se le pueda objetar la circunstancia de no haber solicitado la apertura del proceso a prueba, ya que la inversión de la carga de la prueba que, en el proceso administrativo, la presunción de legalidad del acto genera (conviniendo al administrado en demandante) ha de ceder, en el proceso administrativo sancionador, ante la ocasionada por la presunción constitucional de inocencia: a la Administración incumbe siempre, a través de auténticos actos de prueba, y nunca al sancionado, acreditar ante los Tribunales del orden jurisdiccional administrativo los hechos constitutivos de la infracción presuntamente cometida.

Pero es que, además, cabe dudar, en el momento actual, que la totalidad de los actos investigatorios efectuados por la Administración en el procedimiento administrativo tengan la naturaleza de auténticos actos de prueba. Ciertamente así los conceptúan sus arts. 88 y siguientes de la L.P.A., pero tras la promulgación de la Constitución y a la luz de sus arts. 106.1 y 117.3, hay que poner en cuestión esta tesis que convierte a los Tribunales administrativos en meros autómatas de la subsunción de los hechos fijados incontrovertidamente por la Administración en el procedimiento administrativo previo. Antes al contrario, la prueba requiere también la imparcialidad de la autoridad que ha de intervenirla y, si bien es cierto que la Administración actúa con pleno sometimiento a la Ley (art. 103) y es, por tanto, independiente, tampoco lo es menos que, cuando el administrado impugna los actos instructorios y anuncia la interposición de un recurso, la Administración ha de convenirse en parte procesal, por lo que mal puede ser imparcial quien en el proceso asume el «rol» de parte. Dicho en otras palabras, repugna



al principio de igualdad de armas y a la naturaleza jurisdiccional del proceso que una de las partes pueda generar actos de prueba hasta el extremo de determinar la premisa menor de la Sentencia. Por lo tanto, una cosa es que la independencia de la Administración le legitime para custodiar las fuentes de prueba, que deba reconocérsele valor probatorio a determinados instrumentos tales como las actas de constancia o de reconocimiento o que, incluso, vía reconocimiento de hechos del administrado, se le pueda reconocer dicho valor a determinados actos instructorios, y otra muy distinta es la de predicar (como subyace en la filosofía de esta Sentencia) que todo acto de investigación efectuado en sede administrativa participa de la naturaleza de la prueba, máxime cuando, como en el presente caso ocurre, tales pseudopruebas periciales (eufemísticamente calificada alguna de ellas como «arbitral») fueron, por la ausencia de contradicción, impugnadas por el recurrente.

En resumen, no habiendo concurrido en las actuaciones administrativas la nota subjetiva (la imparcialidad del órgano interviniente), ni la objetiva (la posibilidad de contradicción) que adornan la prueba, forzoso hubiera sido concluir que la Sentencia impugnada no fundamentó su decisión sancionatoria en auténticos actos de prueba, por lo que debió haberse estimado la vulneración de la presunción de inocencia en dicho proceso administrativo sancionador.

Madrid, a 20 Dic. 1990.