

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia de 2  
Mar. 1999, rec. 1040/1998

Ponente: Marijuan Arias, María Teresa.  
Nº de Recurso: 1040/1998  
Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Clases. Orden público. JUEGOS DE AZAR.

Normativa aplicada

### TEXTO

En la Ciudad de Santander, a 2 de marzo de 1999

. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha visto el recurso número 1040/98, interpuesto por Don CARLOS R. O., representado y defendido por el Letrado Don Roberto Morales Herrero, contra la DIPUTACION REGIONAL DE CANTABRIA, representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos. La cuantía del recurso es de 170.000 pesetas. Es ponente la Iltrma. Sra. Doña María Teresa Marijuan Arias, quien expresa el parecer de la Sala.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** El recurso se interpuso el día 4 de junio de 1998, contra las Resoluciones de la Consejería de Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria, de fecha 22 de diciembre de 1997 y 4 de febrero de 1998, por las que se desestiman los recursos ordinarios interpuestos contra las Resoluciones del Secretario General de la Consejería de Presidencia, de fecha 1 y 16 de septiembre de 1997, por la que se impone al recurrente, como titular del establecimiento "La Noche" sendas sanciones de 135.000 y 70.000 pesetas de multa, por tres infracciones a lo dispuesto en el art. 26.e) de la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, por infringir el horario de cierre de establecimientos públicos.

**SEGUNDO:** En su escrito de demanda, la parte actora interesa de la Sala dicte sentencia por la que se declare la nulidad de las resoluciones combatidas, por ser contrarias al ordenamiento jurídico.

**TERCERO:** En su contestación a la demanda, la Administración Regional recurrida solicita formalmente de la Sala la desestimación del recurso, por ser conformes a Derecho los actos administrativos que se impugnan.

**CUARTO:** No solicitado ni recibido el proceso a prueba, se señaló fecha para la vista, que tuvo lugar el día 1 de marzo de 1999, día en que efectivamente se deliberó, votó y falló.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** Es objeto del presente recurso las Resoluciones de la Consejería de Presidencia de la Diputación Regional de

Cantabria, de fecha 22 de diciembre de 1997 y 4 de febrero de 1998, por las que se desestiman los recursos ordinarios interpuestos contra las Resoluciones del Secretario General de la Consejería de Presidencia, de fecha 1 y 16 de septiembre de 1997, por la que se impone al recurrente, como titular del establecimiento L. N. sendas sanciones de 135.000 y 70.000 pesetas de multa, por tres infracciones a lo dispuesto en el art. 26.e) de la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, por infringir el horario de cierre de establecimientos públicos.

**SEGUNDO:** Entre las causas de nulidad sustantivas que opone la demanda a la validez del acto administrativo sancionador, se invocan, explícitamente, la vulneración del principio constitucional de presunción de inocencia (art. 24 de la Constitución) y la indefensión generada al no haber sido admitida la prueba propuesta.

**TERCERO:** El art. 37 de la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana configura una presunción legal de certeza de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad que hubieran presenciado los hechos, en las materias objeto de la ley, previa ratificación en caso de que tales hechos fueran negados por los inculcados. Esta presunción es, desde luego "iuris tantum", es decir, no configura una verdad absoluta e incommovible, sino que desplaza al denunciado la carga de probar que los hechos descritos o narrados no existieron o se desarrollaron de otro modo.

**CUARTO:** Del contenido normativo del art. 37, de preceptiva interpretación estricta y rigurosa, por encontrarnos ante un precepto que configura la prueba de los hechos que determinan el ejercicio de la potestad sancionadora, se desprenden los siguientes requisitos: a) que la denuncia la formulen los agentes que hayan presenciado directamente los hechos; b) la ratificación de los mismos agentes en los hechos, cuando fueran negados por los afectados.

**QUINTO:** La parte recurrente denuncia la insuficiencia de prueba de cargo en que basar el hecho que se denuncia, consistente en la infracción del horario de cierre de los establecimientos abiertos al público, argumento éste que desdobra en dos infracciones diferentes, apoyadas ambas en el art. 24 de la Constitución: de una parte, la indefensión ocasionada al no admitir, y menos aún de forma motivada, la prueba de descargo ofrecida por el actor en sus primeras alegaciones defensivas; en segundo término, la violación del principio de presunción de inocencia, al no existir prueba objetiva alguna que desvirtúe dicha presunción.

**SEXTO:** En el caso presente, el recurrente denuncia la imposibilidad de probar la veracidad de sus asertos, por no haber dispuesto la Administración de un trámite específico para ello, pese a la proposición de prueba articulada. Frente a tales alegaciones cabe señalar, en primer término, que la supuesta proposición fue realizada de manera notablemente inconcreta, ya que interesaba una prueba testifical sin señalamiento de la identificación de los posibles testigos para que pudieran ser citados, sin que el interesado formulase alegación alguna sobre el particular, denunciando el supuesto vicio ante el superior jerárquico con ocasión de la formulación del recurso ordinario.

**SEPTIMO:** En suma, la falta de práctica específica de prueba obedece a la pura y exclusiva voluntad del actor y, aunque por hipótesis admitiéramos que el expediente le hubiera producido indefensión, es lo cierto que el actor ha tenido perfecto conocimiento, a lo largo del procedimiento administrativo y en sede judicial, del acto administrativo, de su motivación y de los hechos en que se basa, pudiendo oponer, como de hecho ha sucedido, cuantas alegaciones de fondo y forma y cuantas pruebas ha tenido por conveniente. Debe tenerse en cuenta, por último, que la parte actora no propuso en sede judicial prueba alguna para la demostración de los hechos alegados. En definitiva, no puede hablarse de indefensión, ya que ni la prueba promovida en el expediente se formuló de modo que permitiera su práctica, ya que no contenía indicación de los testigos, modo de localizarlos e interrogatorio de preguntas, sin que el anuncio de su presentación futura se materializara posteriormente, ni la eventual indefensión que, a efectos dialécticos pudiéramos

apreciar en el expediente administrativo, ha proseguido en este proceso, donde la falta de prueba -o de acreditación de su regular práctica- es atribuible a la propia recurrente.

**OCTAVO:** Tampoco cabe hablar de presunción de inocencia. En trance de analizar la presunción de veracidad de que gozan las denuncias policiales, procede examinar esta norma, de una importancia fundamental para comprender el alcance del principio de presunción de inocencia, en relación con el valor probatorio privilegiado que cabe reconocer a las denuncias formuladas por la Administración, a través de sus autoridades, funcionarios y agentes.

Como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de septiembre de 1990:

"La presunción de inocencia, especialmente concebida, en principio, como garantía del proceso penal, es aplicable, más allá del mismo, a todo acto del poder público sea administrativo o judicial, mediante el cual se castiga una conducta de las personas, definida en la ley como infractora del ordenamiento jurídico y por lo tanto despliega sus efectos protectores en el orden administrativo disciplinario constituyendo una presunción iuris tantum que garantiza el derecho a no sufrir pena o sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre el cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad."

**NOVENO:** El art. 37 de la Ley 1/92 de 21 de febrero, expresamente señala que:

"En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculcados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles".

El citado precepto configura una presunción legal de certeza de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad que hubieran presenciado los hechos, en las materias objeto de la ley, previa ratificación en caso de que tales hechos fueran negados por los inculcados. Esta presunción es, desde luego "iuris tantum", es decir, no configura una verdad absoluta e inmovible, sino que desplaza al denunciado la carga de probar que los hechos descritos o narrados no existieron o se desarrollaron de otro modo. Del contenido normativo del art. 37, de preceptiva interpretación estricta y rigurosa, por encontrarnos ante un precepto que configura la prueba de los hechos que determinan el ejercicio de la potestad sancionadora, se desprenden los siguientes requisitos: a) que la denuncia la formulen los agentes que hayan presenciado directamente los hechos; b) la ratificación de los mismos agentes en los hechos, o de uno de ellos al menos, cuando fueran negados por los afectados.

**DECIMO:** A este respecto, conviene recordar que el art. 37 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, que recogía esta presunción de certeza, fue examinado por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 18 de noviembre de 1993 (sentencia 341/93), ya que se dudaba de la constitucionalidad del mismo, como posiblemente contradictorio con el art. 24 de la Constitución (que proclama la presunción de inocencia).

**DECIMOPRIMERO:** El Tribunal Constitucional se pronuncia en el sentido de considerarlo conforme a la Constitución, ya que estas denuncias no constituyen una prueba absoluta de los hechos que pueda prevalecer sobre cualquier otra (como la declaración del imputado o de testigos), en cuyo caso sí que sería inconstitucional, sino que resulta ser una prueba más, como hemos dicho, que no impide al expedientado proponer otras pruebas y, en todo caso, negar los hechos. La ratificación adquiriría así un rango de prueba testifical objetiva sobre los hechos examinados, que podría además reproducirse en un proceso judicial posterior. Ni siquiera previa ratificación la denuncia hace prueba plena e indiscutible, si es que existen otras contradictorias con la misma.

**DECIMOSEGUNDO:** De la regulación positiva del indicado precepto deben destacarse los siguientes aspectos: 1) las

informaciones -normalmente la denuncia, inspección o atestado- deben ser facilitadas por los propios agentes de la autoridad o funcionarios que hayan presenciado directamente los hechos, no por otros (como por ejemplo, la autoridad directa de la que dependan, si no los presenciaron). Estos agentes o funcionarios deben venir perfectamente identificados por su nombre o por el número identificatorio correspondiente, de manera que se conozca directamente quienes son y puedan ser citados ulteriormente en el procedimiento administrativo o, en su caso, en el judicial; 2) Si los hechos son negados -tanto el hecho en sí como las circunstancias concurrentes o la participación en los mismos del imputado-, deberán ser ratificadas aquellas denuncias por los mismos agentes que la suscribieron. Podría ser aceptable, en cambio, que una denuncia fuera ratificada por no todos, sino algunos de los intervinientes. Lo que no cabe es una ratificación -que no sería tal- de persona distinta de los agentes presenciantes de los hechos; 3) Los hechos ratificados pueden constituir la base suficiente para la sanción, es decir, que tienen reconocido un valor de prueba, pero sólo en relación con el hecho mismo, no con valoraciones o interpretaciones jurídicas. Además, debe entenderse que la denuncia ha de recoger no sólo los aspectos desfavorables o adversos para el imputado, sino también los que puedan eventualmente beneficiarle; 4) En suma, si se trata de "la palabra de uno contra otro", la Ley hace prevalecer la versión dada por los agentes o los funcionarios, una vez ratificados. La razón de ello es que se les supone una mayor objetividad y neutralidad, al no tener relación alguna con los hechos, así como para favorecer la prueba en los casos en que esta sea especialmente difícil (por no existir testigos, por ejemplo); 5) Esta validez de prueba no es absoluta. Es una prueba más, que puede concurrir con otras de cargo o de descargo, debiendo valorar el órgano sancionador unas y otras conjuntamente. Si es la única prueba, puede ser suficiente para sancionar, pero si hay otras contrarias a tales hechos deberá apreciarlas el órgano correspondiente; y 6) Este mecanismo no libera a los funcionarios o agentes del deber de aportar los elementos probatorios disponibles, ni reduce la posibilidad del expedientado de proponer las pruebas que estime necesarias en su defensa.

**DECIMOTERCERO:** En definitiva, debe recordarse que la ratificación en la denuncia que convierte a ésta en una indudable prueba testifical de cargo, objetiva y suficiente para enervar el principio constitucional de presunción de inocencia, únicamente es necesaria en los supuestos en que los hechos hayan sido formalmente negados por el denunciado, ya que, en caso contrario, no entra en juego su exigencia. En los casos en que tales hechos fueren desmentidos con ocasión de las alegaciones defensivas del interesado, es preciso el complemento de la ratificación, que no exige para su validez y eficacia otro requisito que el de la identidad del agente con el primitivamente denunciante y su directa observación de los hechos denunciados.

**DECIMOCUARTO:** Curiosa, cuando menos, le resulta a esta Sala, la alegación contenida en el escrito de demanda, en la que como argumento defensivo se afirma que el reloj no es el instrumento técnico adecuado para determinar con la debida precisión el incumplimiento del horario de cierre, de modo que su utilización genera una falta de garantías con respecto a este extremo, aunque se cuida bien el recurrente de afirmar que "no corresponde a esta parte idear el tipo de aparato que sería necesario articulase la Administración para garantizar la exactitud de horario".

Con toda lealtad, y en el estado actual de la técnica, no se le alcanza a esta Sala (y al parecer tampoco a la parte actora) a comprender la pretensión de que sea utilizado un instrumento mecánico distinto del reloj para determinar la hora a la que está abierto un establecimiento, correspondiendo su más que novedosa aparición al campo de las invenciones, que no constituyen la actividad propia de la Administración ni tampoco de esta Sala.

**DECIMOQUINTO:** Ninguna virtualidad enervadora de los hechos que figuran como probados puede desplegar, a la luz de las anteriores consideraciones, las afirmaciones que se contienen en el escrito del Alcalde de Castro Urdiales, de fecha 18 de abril de 1997, obrante en el expediente administrativo, ya que, pese a las afirmaciones en áquel contenidas,

relativas a la corrección con que se viene desarrollando por el recurrente su actividad mercantil, ello no puede excluir en modo alguno el hecho de que en los días señalados en la denuncia el local hubiera incumplido el horario de cierre, cuestión distinta de la relativa al respeto a la normativa en materia de ruidos, a las que se hace referencia en el escrito de la Alcaldía, a todas luces insuficiente para probar el respeto del horario, cuya conculcación ha dado lugar al presente expediente sancionador.

DECIMOSEXTO: De conformidad con el artículo 131.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no procede la condena de ninguna de las partes al pago de las costas pues no han actuado con temeridad o mala fé procesales en la defensa de sus respectivas pretensiones.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY

### FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por el Letrado Sr. Morales Herrero, en nombre y representación de Don CARLOS R. O., contra las Resoluciones de la Consejería de Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria, de fecha 22 de diciembre de 1997 y 4 de febrero de 1998, por las que se desestiman los recursos ordinarios interpuestos contra las Resoluciones del Secretario General de la Consejería de Presidencia, de fecha 1 y 16 de septiembre de 1997, por la que se impone al recurrente, como titular del establecimiento L. N. sendas sanciones de