



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

53/19
1M3389081

SENTENCIA Nº 73

ILMOS. SRES.:

En la Ciudad de Palma de Mallorca, á --

Presidente

dieciocho de Febrero de mil novecientos /

D. Jesús I. Algora Hernández.

noventa y siete.

Magistrados

D. Antonio-F. Capó Delgado.

D. Pablo Delfont Maza.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso /

Administrativo del Tribunal Superior /

de Justicia de las Islas Baleares, el recurso número 1030 de 1994, seguido

entre partes; como demandante, "C.", SOCIEDAD ANÓNIMA", represen-

tada por la Procuradora D^a A., y asistida por el

Letrado D. F. ; y como Administración demandada,

la de la COMUNIDAD AUTÓNOMA, representada y asistida por su Letrado.

El objeto del recurso es el acuerdo del Consell de Govern, de 11 de marzo de 1994, por el que se estimaba parcialmente el recurso de reposición contra el acuerdo de 25 de marzo de 1993, por el que se acordó imponer sanción de multa a la actora por la comisión de falta muy grave en materia sanitaria, reduciendo el primero de los acuerdos citados la cuantía de la multa establecida por el segundo, pasando a ser de 2.550.000 pesetas a 600.000 pesetas.

La cuantía del recurso se ha fijado en 600.000 pesetas.

Se ha seguido la tramitación correspondiente al procedimiento ordinario.

Ha sido Ponente el Magistrado D. Pablo Delfont Maza, quién expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— El recurso fue interpuesto el 13 de julio de 1994, admitiéndose a trámite por providencia del día siguiente, reclamándose el expediente administrativo y anunciándose mediante edicto insertado en el B.O.C.A.I.B.

SEGUNDO.— La demanda se formalizó el 27 de septiembre de 1994, solicitando la estimación del recurso, la indemnización por los canales decomisados y destruidos y la imposición de las costas. Interesaba el recibimiento del juicio a prueba.

TERCERO.— La Comunidad Autónoma contestó a la demanda el 24 de octubre de 1994, solicitando la desestimación del recurso y la imposición de las costas del juicio. Se oponía al recibimiento del juicio a prueba.

CUARTO.— Mediante auto de 19 de noviembre de 1994, se acordó recibir el juicio a prueba, admitiéndose la documental, testifical y pericial propuesta, que fueron llevadas a la práctica con el resultado que aparece en los autos.

QUINTO.— Por providencia de 4 de junio de 1996, se acordó que las partes formularan conclusiones por escrito, verificándolo por su orden e insistiendo ambas en sus anteriores pretensiones.

SEXTO.— Por providencia de 7 de febrero de 1997, se señaló el día 14 siguiente para la votación y fallo del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Hemos descrito en el encabezamiento cual es la resolución administrativa contra la que se dirige el presente recurso contencioso.

El 30 de marzo de 1992 la Comunidad Autónoma acordó incoar expediente administrativo sancionador a la actora, "C , Sociedad Anónima", al haberse detectado la presencia de clenbuterol en muestra de vacuno analizada.

Al respecto, el 16 de marzo de 1992 había sido levantada Acta número 1373 por el Inspector D. J , en presencia de D^a M en matadero de C , Sociedad Anónima, en el



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

1M3389082

término de Marratxi, haciéndose constar la toma de dos muestras, por triplicado ejemplar, de orina de vacuno, identificadas con los números 1-351 y 2-356, decretándose la intervención cautelar de las dos canales y de sus vísceras rojas.

El resultado del análisis inicial, números 92-242 y 92-243, fue positivo.

Practicado análisis contradictorio -19 de marzo de 1992- con presencia de perito designado por la actora, el resultado también fue positivo.

El día siguiente, la actora ya solicitó al Jefe de Unidad de los servicios territoriales y control sanitario que la tercera muestra fuese analizada por laboratorio dependiente del Ministerio, solicitándose a la Dirección General de la Conselleria, igualmente en la fecha mencionada, no sólo lo antes indicado sino también que fuesen tomadas muestras de carne de las dos canales para ser enviadas a analizar a dicho laboratorio.

Ambas solicitudes, de las que se ha aportado copia con la demanda, ni obran en el expediente administrativo ni consta que obtuviesen respuesta alguna por parte de la Administración demandada.

Así las cosas, incoado el expediente sancionador el día 1 de abril de 1992 y formulado pliego de cargos el día 9 siguiente, la actora presentó alegaciones en las que adujo, en lo que ahora importa, que aún no había obtenido respuesta a las solicitudes de prueba anteriormente mencionadas, de manera que ha de entenderse que las reproducía en ese trámite, como así consideró el Instructor del expediente sancionador al indicarlo expresamente cuando en la propuesta de resolución -22 de agosto de 1992- reseñó el contenido de la contestación de la actora al pliego de cargos, pero, sin embargo, no sólo tampoco se le dió respuesta alguna en esa ocasión sino que se adujo que la presencia de clenbuterol había quedado acreditada "al no haberse aportado prueba alguna que desvirtue el resultado de las determinaciones analíticas practicadas a las muestras de orina de las reses de la S.A. expedientada".

Pues bien, en las alegaciones que la actora presentó ante la propuesta de resolución, de nuevo se planteaba la cuestión y se señalaba

la experiencia de indefensión que nacía de la circunstancia de no abrirse periodo probatorio pese a que la expedientada no aceptaba los hechos tomados en consideración por el Instructor, así como que del artículo 6 del Real Decreto 1262/89 resultaba que el análisis de tejidos y carnes frescas era posible y el artículo 16.3 del Real Decreto 1945/1983, que regía el procedimiento aplicable en el caso, permitía que la actora solicitase, ante la infracción deducida del resultado del análisis inicial, no sólo el análisis contradictorio sino también cualquier otro medio de prueba.

En la resolución sancionadora, sobre la falta de respuesta a la prueba reiteradamente solicitada por la actora, lo que se aducía era que el Instructor no había considerado necesario practicar nuevas pruebas, deducción que debía obtenerse sólo de que en el expediente no apareciese -porque no aparece- constancia de respuesta alguna, señalándose al respecto que el Instructor había llegado a esa conclusión "haguda compta de la rotunditat dels resultats del anàlisis efectuats en Laboratori".

En el recurso de reposición se insistía de nuevo en que no se había dado respuesta a la prueba solicitada en su día, reiterándose por la Comunidad Autónoma en el acuerdo que ha agotado la vía administrativa lo esgrimido en la resolución sancionadora, añadiéndose ahora que:

"...las pruebas solicitadas no significaban más que un entorpecimiento de la instrucción del procedimiento, puesto que / las determinaciones analíticas de clenbuterol en los tejidos y carnes frescas de las reses sacrificadas resultan en la generalidad de los casos negativas, cuestión que conoce perfectamente la recurrente por razón de la actividad que realiza; de ahí que las muestras que se tomen en todos los casos sean de la orina de las reses, tal y como lo ordena el Plan Nacional de Investigación de Residuos Tóxicos. Pero, no fue ésta/ la única razón que llevó a denegar la práctica de la prueba/ solicitada, sino la fiabilidad de los resultados de los análisis de las muestras de orina tomadas a las reses de la recurrente, que ofrecieron un resultado positivo, tanto en los iniciales, como en los contradictorios, realizados éstos últimos en presencia de perito designado por la empresa, previamente citada para que compareciese. Análisis todos ellos/ que se llevaron a cabo con arreglo al procedimiento establecido en el Real Decreto 1945/1983, y de acuerdo con las técnicas señaladas en el Plan Nacional de Investigación de Residuos Tóxicos".



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

1M3389083

SEGUNDO.- Instalada la controversia en esta sede, la actora insiste en su demanda en la experiencia de indefensión derivada de que la solicitud de la práctica de prueba en el seno del expediente administrativo sancionador no habría sido contestada ni practicada.

Al respecto, la Comunidad Autónoma aduce al contestar la demanda que las pruebas solicitadas "resultaron claramente innecesarias y carentes de sentido", deduciendo que se produjo denegación y que la misma no fue arbitraria en razón a lo que se argumentó por el órgano sancionador / -transcrito al final del anterior fundamento- al resolver el recurso de reposición contra la sanción ya impuesta.

TERCERO.- La extensión del ámbito de las sanciones administrativas del derecho fundamental a la presunción de inocencia -artículo 24.2 de la Constitución- fue declarada por el Tribunal Constitucional en, por todas, sentencias números 13/1982, 36/1985 y 76/1990.

Este derecho comporta, en primer lugar, que únicamente cabe sancionador en virtud de pruebas-cargo obtenidas de manera constitucionalmente legítima. También lleva aparejado que la carga de la prueba corresponde a quién ejerce la imputación y que "cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el Órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio" -sentencia del Tribunal Constitucional número 76/1990--.

Es por eso que cuando el juicio valorativo de las pruebas se manifieste arbitrario o carente de conexión lógica con el contenido probatorio se habrá vulnerado el derecho fundamental (sentencia del Tribunal Constitucional 138/1990).

En definitiva, en el marco del procedimiento administrativo sancionador está garantizado "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" -sentencia del Tribunal Constitucional número 212/1990--.

En palabras de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el fundamento de derecho a la presunción de inocencia se encuentra en que "no por esto

deben sacrificarse jamás los fueros de la inocencia porque al cabo el orden social bien entendido no es más que el mantenimiento de la libertad de todos".

En consecuencia, la destrucción de la presunción de inocencia debe ser previa a la sanción, de manera que no serán hábiles para destruir la presunción de inocencia las pruebas que del hecho sancionado se incorporen al expediente administrativo con posterioridad a la imposición de la sanción.

Del mismo modo, la sanción administrativa por hechos cuya prueba no aparece diáfana y comprensible con anterioridad a su imposición vulnera la presunción de inocencia y el derecho de defensa del imputado.

CUARTO.- Ciertamente, la fijación de los hechos en el pliego de cargos y en la propuesta de resolución vinculan al órgano administrativo encargado de resolver el expediente sancionador.

Por tanto, posibilidad de alteración de los hechos no existe.

Sin embargo, respecto a la valoración jurídica de tales hechos no puede decirse lo mismo.

El órgano encargado de resolver el expediente sancionador -y aquéllos que resuelven los recursos hasta que la vía administrativa se agotase- no se encuentra vinculado por las calificaciones y ponderaciones que se contengan en la propuesta de resolución. En este terreno, la independencia de los órganos administrativos que ultiman el procedimiento sancionador es insoslayable.

En consecuencia, la libertad de juicio de la calificación jurídico-administrativa que corresponde al órgano decisor permite la alteración producida con ocasión de resolver el recurso procedente.

Naturalmente, lo que la resolución que resuelve el recurso ya no podrá hacer -pero sí lo hubiera podido hacer la originaria- será imponer sanción diversa y de mayor entidad.

QUINTO.- La posición del ciudadano en sus relaciones con la Administración sancionadora se configura en un estatuto jurídico de garantías que comprende también el derecho de defensa en el marco del expediente.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

administrativo como consecuencia de la atracción del artículo 24 de la Constitución.

La prohibición de indefensión es la cláusula de cierre del sistema de garantías del ciudadano en el procedimiento administrativo sancionador, acogiendo el conjunto de derechos del artículo 24 de la Constitución, entre otros, el derecho a proponer y practicar las pruebas convenientes para salvaguardar las posibilidades reales de defensa en el ámbito del mismo.

Ciertamente, no se trata de un derecho absoluto e incondicionado a que se lleven a cabo en el procedimiento administrativo todas aquellas pruebas que se propongan, de manera que el instructor del expediente no se encuentra desapoderado para enjuiciar la pertinencia de las mismas y ordenar la forma en que han de practicarse, pero, por encima de todo, debe procurar la efectividad del principio de igualdad de armas en el procedimiento, sin que quepa que cualquier irregularidad en ese sentido tenga que repararse en el proceso judicial.

En ese sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1990 pone de relieve la independencia del procedimiento administrativo y del proceso contencioso-administrativo, de modo que la indefensión que en aquél se cause no siempre cabrá subsanarla en la vía judicial, señalándose que: "La resolución administrativa debe dictarse, respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado. La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida ante la Administración, so pena de confundir los papeles de ésta y aquélla, no le corresponde a la Jurisdicción imponer las sanciones, de ahí que las garantías legales para su imposición no pueden cumplirse ante ella, cuya misión se reduce a controlar si tales garantías se observaron o no por la Administración".

La Ley 30/92 ha retenido el derecho constitucional de defensa -artículo 24- como derecho a alegar y probar en el marco del procedimiento administrativo sancionador -artículo 136-.

Por tanto, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, el instructor del expediente ha de Permitir la práctica de los medios de prueba que el presunto responsable crea conveniente, siempre, claro está, que no sean ilícitos y sí adecuados -término de la Ley 30/92- o pertinentes -término empleado en el artículo 24 de la Constitución-, no siéndolo únicamente en aquellos casos en que no guardan relación con los hechos o no son significativos para alterar, modificar o influir la resolución final del expediente sancionador.

Ahora bien, en todo caso, cuando se declare la improcedencia de la prueba propuesta deberá efectuarse mediante resolución motivada -artículo 137.4, párrafo segundo, en relación con el artículo 80.3 de la Ley 30/92-.

SEXTO.- Ciertamente, conforme establece el artículo 16.5 del Real Decreto 1945/83, únicamente cabría la práctica del análisis dirimente cuando existiese desacuerdo entre el análisis inicial y el contradictorio, lo que no fue el caso, pero lo que ahora importa es determinar si la solicitud, que hacía referencia también al análisis de tejidos y carnes frescas merecía respuesta expresa del instructor en el expediente sancionador y si su falta vulnera el derecho fundamental de defensa de la actora en el seno del expediente administrativo de carácter sancionador.

El artículo 17 del Real Decreto 1945/83 remite en lo relativo al procedimiento administrativo sancionador a los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 -aplicable al caso atendida cual fue la fecha de incoación del expediente, pero tratándose de norma que fue derogada por la Ley 30/92-.

Pues bien, conforme a lo establecido en el artículo 136.1, no se excluye ninguno de los medios de prueba admisibles en Derecho.

Por consiguiente, si la prueba propuesta por la actora podía, en principio, introducir un esclarecimiento en los hechos o en su valoración jurídica que repercutiese de algún modo en su favor, fuese para eximirle de toda responsabilidad o fuese para atribuírsela en grado menor, el instructor estaba obligado a admitir y practicar dicha prueba. Incluso aunque se considerase que se estuviese en el caso contrario, lo que nunca debía dejar de hacer el Instructor era dar respuesta expresa y razonada de la denegación.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

1M3389085

Por consiguiente, conforme resultaba de lo establecido en el artículo 88.2 de la Ley de Procedimiento de 1958, tras la contestación al pliego de cargos el Instructor debía acordar abrir periodo probatorio en relación a las pruebas pertinentes, sobre todo siendo aquí la regla el criterio en favor de la admisión y práctica, de modo que, bien en cuanto al análisis de tejidos y carnes frescas, contemplada en el artículo 6 del Real Decreto 1262/89, bien en atención a que estaba permitido a la actora la solicitud de cualquier otro medio de prueba -artículo 16.3 del Real Decreto 1945/83-, en definitiva, para salvaguardar el derecho de defensa de la actora en el marco del expediente sancionador, cuando menos era precisa resolución del Instructor sobre la improcedencia en cuanto que se considerase que, cualquiera que fuese el resultado, no se alteraría la resolución final a favor de la recurrente.

Al no ser resuelta por el Instructor la solicitud de la expedientada en cuanto a la práctica de medios de prueba, se vulneró su derecho constitucional de defensa en el marco del expediente administrativo sancionador, tal como se ha expuesto en el anterior fundamento, quedando así lesionado el derecho fundamental -artículo 24-.

La Ley 30/92 contempla que dicha vulneración es causa de nulidad radical -artículo 62.1.a)-, pero ya antes, no sólo el Consejo de Estado sino también el Tribunal Supremo -por todas, sentencias de 26 de abril de 1989, 24 de septiembre de 1990 y 26 de junio de 1992-, se había propugnado que la vulneración de derechos fundamentales operase como causa de nulidad absoluta de los actos administrativos.

Llegados a este punto, cumpliendo ya la declaración de nulidad de la sanción impuesta e interesada indemnización a la actora en relación a las dos canales decomisadas -Acta número 1373- y destruidas después, se está en caso previsto en el artículo 42, en relación con el artículo 84 c), ambos de la Ley Jurisdiccional, de modo que procede la íntegra estimación del recurso.

SÉPTIMO.- No concurren méritos para una expresa imposición de las costas del juicio.

En atención a lo expuesto.

F A L L A M O S

PRIMERO.- Estimamos el recurso.

SEGUNDO.- Declaramos nula de pleno derecho la resolución recurrida.

TERCERO.- Declaramos el derecho de la recurrente a ser indemnizada por la Comunidad Autónoma en la cantidad que se determine en el periodo de ejecución de sentencia por el comiso y destrucción de las dos canales a que se refiere el Acta número 1373.

CUARTO.- Sin costas.

Contra esta sentencia no cabe recurso ordinario.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos de su razón, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Las anteriores fotocopias coinciden bien y fielmente con sus originales a que me remite y para que conste y surta efectos dnde convenga, EXP- y firmo el presente en Bayona de Mallorca, a 13 de Mayo de mil novecientos noventa y siete.

