

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9384 *Sala Segunda. Sentencia 169/2015, de 20 de julio de 2015. Recurso de amparo 7452-2013. Promovido por don Faustino Albuín Silva en relación con la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Lugo que desestimó su demanda frente a resolución sancionadora de la Diputación Provincial de Lugo en aplicación de la Ley de carreteras de Galicia. Vulneración del derecho a la tutela judicial (resolución fundada en Derecho): desestimación del recurso contencioso-administrativo fundada en una alteración de la naturaleza jurídica del acto impugnado, al que no se atribuye carácter sancionador sino reparador.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, han pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7452-2013, promovido por don Faustino Albuín Silva, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Martínez Martínez y asistido por el Abogado don Jesús Fouz Hernández, contra la Sentencia de fecha 18 de octubre de 2013, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Lugo en el procedimiento abreviado núm. 403-2012, en cuya virtud se desestimó la demanda interpuesta contra el decreto de fecha 6 de julio de 2012, dictado por la Diputación Provincial de Lugo en el expediente sancionador núm. 1-2012, y contra la providencia de fecha 21 de noviembre de 2013, en cuya virtud se inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones deducido contra la Sentencia indicada. Han intervenido el Ministerio Fiscal y la Diputación Provincial de Lugo, representada esta última por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistida por la Abogada doña María Luisa García-Bobadilla Prósper. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 23 de diciembre de 2013, doña Beatriz Martínez Martínez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Faustino Albuín Silva, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son los siguientes:

a) Por decreto de fecha 24 de febrero de 2012, la Diputación Provincial de Lugo acordó la incoación del expediente sancionador núm. 1-2012, seguido contra don Faustino Albuín Silva, agente forestal de la Xunta de Galicia, como presunto autor de una falta muy grave prevista en el art. 43.4 c) de la Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de carreteras de Galicia, cuyo contenido es el siguiente: «Destruir, deteriorar, alterar o modificar cualquier obra o instalación de la carretera o de los elementos funcionales de la misma cuando las

actuaciones afecten a la calzada o a los arcones». En síntesis, los hechos que motivaron la apertura del referido expediente fueron los siguientes: el día 12 de septiembre de 2007, el demandante de amparo conducía el vehículo matrícula 8990 DCR, propiedad de la empresa Mobus y alquilado por la Xunta de Galicia para uso de los agentes forestales, con seguro a cargo de la Mutua General de Seguros. El vehículo transitaba por la carretera LU-2925, vía cuya titularidad corresponde a la indicada Diputación, y debido a la falta de atención de su conductor, el referido vehículo se salió de la calzada y colisionó contra la barrera mixta de madera y metal, lo que originó desperfectos por importe de 1.901,24 euros.

b) El demandante de amparo interesó que se aportara informe sobre el número de accidentes acaecidos en los últimos diez años, en la referida vía pública, y de las reclamaciones efectuadas en idéntico sentido a los conductores de los vehículos. En el curso de la tramitación del expediente, dicha solicitud fue desestimada por resolución de fecha 18 de abril de 2012, al considerar que la prueba interesada no guarda relación con los hechos y carece de virtualidad para alterar el sentido de la resolución que finalmente se dicte.

c) Por decreto de fecha 6 de julio de 2012, la Diputación Provincial de Lugo impuso al demandante una sanción de 1901,24 €, cantidad equivalente al coste de los desperfectos causados, al considerarle responsable de los hechos que dieron lugar a la incoación del expediente. Según figura en el texto de la resolución, tales hechos «responden a la infracción tipificada en los arts. 43.4 b) y c), 47.1 y 48.3 de la Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia, artículos puestos de manifiesto a lo largo de este expediente». Para justificar la cuantía de la sanción, en la referida resolución consta el siguiente argumento: «En el presente expediente se ha tenido en cuenta el principio de proporcionalidad, con lo que se pretende lograr la debida adecuación entre el hecho constitutivo de infracción y la sanción que se aplica; en todo caso deberá ser más grave para el infractor que las ventajas o beneficios que haya podido obtener a consecuencia de la infracción».

d) En fecha 5 de septiembre de 2012, el recurrente interpuso recurso de reposición. Resumidamente, el interesado alegó la denegación indebida de prueba, la vulneración del principio de igualdad, la falta de tipicidad de la conducta por la que fue sancionado y la improcedencia de imponer una sanción con la finalidad exclusiva de obtener la restitución del valor de los desperfectos sufridos en el vallado de la carretera. Dicho recurso no fue resuelto por la Administración.

e) El día 11 de diciembre de 2012, el recurrente interpuso demanda contencioso-administrativa contra la resolución sancionadora antes indicada. En dicho escrito alegó la violación del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE); del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); la falta de tipicidad de los hechos sancionados (art 25.1 CE); y la desviación de poder por parte de la Administración. A fin de acreditar la discriminación y la indefensión sufrida en sede administrativa, por otrosí interesó la siguiente prueba documental anticipada: «[q]ue la Diputación Provincial de Lugo aporte certificación acerca de los expedientes sancionadores instruidos y finalizados con resolución sancionadora, con motivo de accidentes de circulación en la vía denominada "Rio Rato", debiendo hacerse constar la tipificación, calificación y cuantía de la multa acordada en su caso». La referida demanda fue admitida a trámite, por Auto de fecha 13 de diciembre de 2012, y dio lugar a la incoación del procedimiento abreviado núm. 403-2012, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Lugo. En la referida resolución se acordó solicitar el informe que el demandante interesó por medio de otrosí.

f) En cumplimiento de lo acordado por el órgano judicial, la Diputación Provincial de Lugo aportó un informe, de fecha 25 de enero de 2013. En síntesis, en el informe se indica que, salvo el expediente sancionador incoado contra el demandante, no se ha finalizado ningún otro expediente con resolución sancionadora con ocasión de un accidente de circulación; que dicha entidad nunca ha incoado expedientes sancionadores por el motivo indicado, salvo que hubiera mediado denuncia de un cuerpo policial, que es lo que aconteció en el presente supuesto; que el demandante de amparo reconoció expresamente

su falta de diligencia en la conducción; y que la compañía aseguradora del vehículo rehusó hacerse cargo de los desperfectos, razón por la cual considera que el demandante es el único responsable de los daños causados.

g) En el acto de la vista, que tuvo lugar el día 10 de septiembre de 2013, comparecieron el demandante y la representación procesal de la Diputación Provincial de Lugo. Esta entidad se opuso verbalmente a la demanda y, a su vez, presentó escrito de alegaciones que fue incorporado al procedimiento judicial. Sucintamente, la entidad demandada alegó que, según figura en el atestado de la policía local, el accidente se produjo porque el conductor del vehículo no prestó la debida atención y, por ello, se salió de la calzada por el lado izquierdo; que el expediente sancionador se incoó por la comisión de una falta muy grave prevista en el art. 43.4 c) de la Ley de carreteras de Galicia; que el importe de los desperfectos asciende a 1.901,42 euros; que desde el primer momento el demandante tuvo conocimiento de los hechos que se le imputaron y pudo ejercitar el derecho de defensa; y que no procede anular el acto impugnado por vicios de forma, al no haberse causado indefensión al demandante.

h) Por Sentencia de fecha 18 de octubre de 2013, el órgano judicial desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el demandante. En primer lugar, la referida resolución refutó la alegación de indefensión por indebida denegación de prueba en el expediente sancionador, al entender que la prueba entonces interesada se ha practicado en el seno del procedimiento judicial, mediante la incorporación del informe reflejado en el apartado f) de esta resolución. En segundo término, rechaza la existencia de discriminación respecto del demandante, habida cuenta de que no cabe exigir un tratamiento igualitario en situación de ilegalidad. Por último, en lo concerniente a la vulneración de los principios de tipicidad y culpabilidad, por una parte, y a la desviación de poder, por otro lado, en el apartado b) del fundamento jurídico 2 de la Sentencia figura el siguiente razonamiento:

«Señala a este respecto el artículo 43.4.b), de la ley 4/1994, de Carreteras de Galicia (en adelante LCG) por el que fue sancionado el demandante al folio 46 del expediente, que son infracciones muy graves:

b) Sustraer, añadir o modificar en cualquier forma un elemento o conjunto de elementos permanentes de la carretera, o eventualmente autorizados, relacionados con la ordenación o seguridad de la circulación, o alterarlos en cualquier forma que modifique el régimen de la circulación establecido con aquellos.

Resulta evidente de la sola lectura del atestado que el demandante no ha realizado la infracción aquí descrita, por lo que sin duda está vulnerándose el principio de tipicidad, en el supuesto de que lo pretendido en el expediente sea una sanción que pretenda castigar la ilicitud del hecho. Ahora bien, del contenido de la resolución, parece deducirse que tal finalidad no es tan evidente. Efectivamente, en el cuerpo de la resolución (f.46 in fine y f.47 del expediente) se señala que se impone al demandante "la sanción de 1901,24 euros consistente en el coste que a esta Diputación supuso la reposición del medio físico original del daño causado por Abuín Silva".

El ente provincial está mezclando dos cosas diferentes, que se tramitaron conjuntamente y así lo prevé la ley, pero cuya disposición material tanto en la resolución como en el acto de incoación (folios 18 y 19 del expediente) ha dado lugar a equívocos en el ánimo del demandante. Así, el artículo 48.3 LCG señala que "El plazo de prescripción de las infracciones a que se refiere el artículo 43 será de cinco años para las muy graves, de tres años para las graves y de un año para las leves, a contar desde su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición al estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido".

La Administración ha procedido en el mismo expediente a tramitar la posible sanción y la obligación de restitución, que son cosas diferentes, pero que nada obsta que se pueda llevar adelante conjuntamente, siempre que se garantice, como

en cualquier expediente, el principio de contradicción y defensa. En el caso de autos, la Administración pretendió hacer las dos cosas a la vez y calificando los hechos como muy graves, tal vez por el temor a que operara la prescripción en caso contrario. Dicha calificación, mantenida en la resolución, es una torpeza, porque la propia norma permite seguir en cualquier tiempo un expediente para conseguir la restitución del daño, y esto es independiente de la vigencia o no del expediente sancionador [responde al principio indemnizatorio del artículo 1.902 del Código Civil (CC), y es por lo tanto una institución civil, no al sancionador], bastando la existencia de culpa o negligencia.

Por lo tanto, a efectos de llevar adelante el expediente con fines restitutorios, es indiferente si los hechos, en el plano sancionador, están prescritos o no. Lo importante es que en el procedimiento, en tanto que procedimiento de exigencia de responsabilidad civil, se hayan garantizado los principios de contradicción y defensa, para lo cual es necesario: a) que el demandante haya tenido conocimiento material del procedimiento tendente a la exigencia de esta responsabilidad, y b) que haya podido acceder al procedimiento, alegar y defenderse.

Pues bien, a la vista del contenido del expediente, debe concluirse que sí se han cumplido estas premisas. En primer lugar, porque en la propia propuesta de incoación se alude de forma expresa a esta intención de recuperar los daños causados (Considerando 1.º y 3.º –subrayado– del f. 18), con lo que desde el primer momento el demandante sabe que se le pretende exigir que restituya el daño causado. Teniendo en cuenta lo anterior, el demandante tuvo oportunidad de alegar, no sólo en relación con la propuesta de sanción, sino en relación con la restitución, y de desplegar prueba sobre, por ejemplo, que el daño era menor o que tenía un valor diferente, lo que no interesó a su derecho.

Aunque la propuesta de resolución comete el error conceptual de señalar como principio de proporcionalidad imponer una sanción igual al daño, diciendo que es para evitar el beneficio de la acción para el demandante, realmente el título de obtención de esa cantidad es el principio indemnitario, y no la proporcionalidad en la sanción. Ahora bien, este error –de bulto para la Administración, sin duda, que no pasa en este caso por ejemplo de buena práctica administrativa– no invalida la resolución final porque el título de exacción al demandante, que es el indemnitario, existe y la cantidad se ajusta a él desde el primer momento, por lo que no hay indefensión material para el demandante, que ha sabido desde el primer momento que la Administración pretendía la restitución de la cantidad, como ha hecho notar en la incoación del procedimiento, y lo ha remarcado con cita expresa del artículo 48.3, reiterada en la resolución final. Por lo tanto, la cuantía impuesta en la resolución es acertada, no a título de sanción, sino a título de restitución, que ha sido señalada como pretensión en todo el procedimiento, por lo que no se ocasiona al demandante indefensión, en este sentido, como ya se ha argumentado.

Por lo tanto, no hay infracción en el principio de tipicidad en el sentido de que desde el primer momento se ha declarado de forma expresa que el título de restitución de la cantidad se ejercitaba con base en el artículo 48.3 LCG. En igual sentido debe descartarse, con relación al deber de restituir, la infracción del principio de culpabilidad porque, para el deber de restituirlo, el artículo 1902 CC señala que basta la culpa o negligencia como título de imputación, que no ha sido cuestionada en el proceso, a la vista de la propia declaración del demandante que consta en el atestado. Por lo que la alegación debe ser rechazada.

En cuanto a la desviación de poder alegada para señalar la tentativa de evitar la prescripción, no se puede considerar concurrente a la vista de la argumentación anterior, ya que el deber de restitución no está sometido a plazo en la LCG (art. 48.3) y es independiente de la prescripción, en su caso, de la sanción administrativa que pueda imponerse. En consecuencia, no se han empleado normas para casos no previstos en el ordenamiento jurídico que hayan resultado eficaces en el supuesto de autos, porque de todos modos la acción no habría prescrito, por lo que la

utilización de la figura de la calificación de los hechos como muy graves para evitar que prescribieran los hechos desde los cuales deducir la responsabilidad fue irrelevante porque la ley ampara la restitución fuera de los plazos hábiles de sanción, por grave o leve que sea. En consecuencia, la alegación debe ser rechazada y con ella el recurso en su conjunto.»

i) Mediante escrito de fecha 13 de noviembre de 2013, el demandante interpuso incidente de nulidad de actuaciones. En esencia, atribuyó a la Sentencia parcialmente transcrita la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Sobre ese particular, el demandante adujo que la decisión judicial subsanó indebidamente la denegación de la prueba que fue interesada en el expediente sancionador, con contravención de lo establecido por la doctrina constitucional. También alegó que la Sentencia combatida conculca los principios del procedimiento sancionador y el carácter revisor del recurso contencioso-administrativo, hasta el extremo de considerar que la resolución administrativa no tiene naturaleza sancionadora, tesis esta que no fue sustentada, siquiera, por la propia Administración.

j) Por providencia de fecha 21 de noviembre de 2013 se acordó la inadmisión del referido incidente de nulidad, al entender el órgano judicial que lo pretendido por el demandante es, en esencia, reabrir el debate sobre una cuestión objeto de valoración de prueba.

3. En la demanda de amparo el recurrente alega que la Sentencia combatida ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) por dos motivos. En primer lugar, aduce que la Administración le denegó indebidamente el informe que solicitó durante la tramitación del expediente sancionador y, a su vez, sostiene que de conformidad con la doctrina constitucional (STC 35/2006, de 13 de febrero), el posterior proceso contencioso-administrativo no puede servir nunca para remediar las posibles lesiones de garantías constitucionales causadas por la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora. Por ello, el órgano judicial no debió entender subsanada la indebida denegación de prueba, que ya fue denunciada en el expediente sancionador, mediante la aportación al procedimiento judicial del informe relativo al número de expedientes sancionadores incoados por hechos similares al presente supuesto.

En segundo término, alega que la lesión del art. 24.1 CE se anuda al hecho de que el órgano judicial considerara que, tanto el expediente tramitado por la Administración como la resolución que puso fin al mismo no tienen carácter sancionador, sino que están revestidos de una naturaleza restitutoria que es acorde con la finalidad de resarcir los desperfectos causados en el vallado de la calzada. A juicio del demandante, este entendimiento supone una alteración de la tesis sustentada por la propia Administración, lo que es contrario a la específica función revisora del orden contencioso-administrativo. Además, considera que la respuesta judicial le ha originado efectiva indefensión, pues el ejercicio del derecho de defensa fue congruente con la naturaleza sancionadora de la resolución impugnada, en concordancia con la actuación desplegada por la Administración. Por último, señala que si el expediente incoado hubiera tenido una finalidad resarcitoria, como apunta el órgano judicial, la legitimación no habría alcanzado sólo al recurrente, sino también a la titular del servicio prestado por este último (Xunta de Galicia) y a la compañía aseguradora del vehículo. En virtud de lo expuesto, interesa la estimación del recurso de amparo por vulneración del art. 24.1 CE, así como la declaración de nulidad de las resoluciones judiciales indicadas en el encabezamiento y de la resolución administrativa que puso fin al expediente sancionador.

4. Por providencia de fecha 9 de octubre, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional dispuso la admisión a trámite de la demanda de amparo. En aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), acordó dirigir atenta comunicación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Lugo para que, en plazo que no exceda de diez días, remita testimonio del procedimiento abreviado núm. 403-2012. Asimismo, acordó que el órgano judicial emplazara, por plazo máximo de diez

días, a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que puedan comparecer en este procedimiento constitucional.

5. Mediante escrito de fecha 12 de noviembre de 2014, el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén interesó que se le tuviera por personado en representación de la Diputación Provincial de Lugo, con la asistencia de la Abogada doña María Luisa García-Bobadilla Prósper.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sección Tercera de este Tribunal, de fecha 24 de noviembre de 2014, se tuvo por personada a la entidad antes referida. Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días, dentro del cual podrán presentar las alegaciones que estimen pertinentes, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. Por escrito presentado en fecha 30 de diciembre del 2014, la Diputación Provincial de Lugo presentó sus alegaciones. En esencia, dicho ente considera que la Sentencia impugnada contiene una argumentación impecable y, a su vez, descarta la indefensión que alega el demandante. En primer lugar, afirma que se ha respetado el derecho del recurrente a ser informado de la acusación y que la respuesta judicial acerca de la denegación de la prueba interesada en el expediente sancionador fue motivada adecuadamente. Por otro lado, sostiene que el demandante pudo proponer en el procedimiento judicial la prueba que estimó pertinente, por lo cual no existió indefensión real y efectiva.

8. En fecha 5 de enero del 2015, el demandante presentó sus alegaciones. En síntesis, ratifica lo ya expuesto en el escrito de demanda.

9. El día 30 de enero de 2015 presentó sus alegaciones el Fiscal. En primer lugar, compendia los hechos sobre los que versa el presente recurso y detalla los aspectos más relevantes de la fundamentación jurídica de la Sentencia impugnada y de la demanda de amparo. En relación con el primer motivo enunciado por el demandante, el Fiscal resume la doctrina constitucional sobre el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa y, tras ello, destaca que para apreciar la vulneración de ese derecho es necesario que la prueba no admitida sea decisiva en términos de defensa. Conforme al planteamiento del demandante, lo que a través de la prueba denegada en el expediente sancionador se pretendía acreditar era el trato peyorativo sufrido por aquél, con motivo de la incoación del expediente sancionador a causa del accidente de circulación. En base a esa premisa, el Fiscal descarta la lesión denunciada, pues aun cuando en otros supuestos similares al presente no se hubiera impuesto sanción, ninguna relevancia cabría a otorgar a ese dato, toda vez que, según reiterada doctrina constitucional (entre otras STC 181/2006, de 19 de junio, FJ 3), «el principio de igualdad ante la ley no da cobertura a un imposible derecho a la igualdad en la ilegalidad». En suma, la no imposición de sanciones en casos semejantes no vulnera el mandato enunciado en el primer inciso del art. 14 CE, ya que lo único relevante es si la conducta enjuiciada es o no merecedora de sanción.

En relación con el segundo motivo de la demanda, el Fiscal considera que el órgano judicial ha reconstruido la legitimidad de la actuación administrativa con argumentos que literalmente califica de «peregrinos, absolutamente irrazonables y extravagantes desde diversas perspectivas», que no sólo dan lugar a la lesión del art. 24.1 CE, sino también reflejan el desconocimiento del principio de legalidad reconocido en el art. 25.1 CE y de la garantía material de tipicidad que lo integra. En apoyo de lo expuesto, señala que en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia combatida se descarta la existencia de tipicidad en la conducta del demandante, conforme al siguiente aserto: «[r]esulta evidente que de la sola lectura del atestado el demandante no ha realizado la infracción descrita, por lo que sin duda está vulnerándose el principio de tipicidad en el supuesto de que lo pretendido en el expediente sea una sanción que pretenda castigar la ilicitud del hecho». Sin embargo, en vez de llegar a la lógica conclusión de estimar vulnerado el principio de tipicidad, el órgano judicial se limita a decir que el proceder de la Administración fue erróneo, pues

para obtener la reparación de los daños podría haberse acogido a la fórmula establecida en el art. 48.3 de la Ley de carreteras de Galicia, sin fijar sanción alguna. A juicio del Fiscal, este argumento no tiene en cuenta que la aplicación del precepto último citado requiere de la comisión de una infracción, pues su aplicación está prevista para aquellos casos en que tal infracción haya prescrito y no obstante lo cual se exigirá la restitución de las cosas y su reposición al estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido. Por tanto, la sola pretensión de reparación de los desperfectos causados no puede encauzarse mediante un procedimiento sancionador, ni ser satisfecha a través de la imposición de una sanción.

En segundo término, el Ministerio Fiscal aduce que el razonamiento judicial se ha construido al margen de lo sostenido por la Administración, hasta el extremo de verificar una reconstrucción de la sanción «equiparable a una búsqueda judicial autónoma a los términos del debate suscitado por las partes y separado de los mismos, paradójicamente sobre la base de una mutación o reconversión de la esencia del procedimiento sancionador, que ha conducido en la práctica a extender unas normas sancionadoras fuera de los supuestos y de los límites que ellas mismas determinan. Todo ello, constituye un dislate lógico y jurídico carente de respeto a las mínimas exigencias del derecho a obtener una respuesta fundada en Derecho (art. 24.1 CE)».

En tercer lugar, el Fiscal aborda la eventual conculcación del derecho a la legalidad en materia sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, pues aunque el recurrente no ha denunciado en la demanda de amparo la vulneración de ese derecho, sí la invocó en el expediente administrativo y en el procedimiento judicial. Tras sintetizar la doctrina constitucional relativa al principio de legalidad aludido, el Fiscal colige que se ha producido una vulneración del mandato establecido en el precepto citado, tanto por la resolución administrativa como por la Sentencia impugnada. Y ello obedece a que ambas resoluciones han prescindido del significado de la garantía que el art. 25.1 CE establece (Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquél momento), pues la Administración aplicó una norma sancionadora con el objeto de salvar su reclamación de responsabilidad, mientras que el órgano judicial reconoció que al demandante no se le impuso una sanción porque su conducta se incardine dentro de un ilícito administrativo, sino porque, al margen de ello, era procedente reclamar la reposición de los elementos dañados por el mismo importe de la sanción y a través de ésta. Por ello, considera que la argumentación judicial es «un ejemplo paradigmático de aplicación, de un tipo sancionador y una sanción, ajena a los términos de la norma aplicada, a las pautas axiológicas, a los criterios mínimos que impone la lógica jurídica y los modelos de argumentación adoptados por la comunidad jurídica».

Por todo lo expuesto, el Fiscal interesa la estimación del amparo; el reconocimiento del derecho del recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE); y la anulación de la resolución dictada por la Diputación Provincial de Lugo y de la Sentencia recaída en el procedimiento judicial.

10. Por diligencia de ordenación de fecha 18 de marzo de 2015, la Secretaría de la Sala Segunda de este Tribunal reclamó de la Diputación Provincial de Lugo la remisión de copia autenticada del expediente administrativo que, en su día, se remitió al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Lugo, en relación con el procedimiento abreviado núm. 403-2012. En fecha 3 de julio de 2015 tuvo entrada en este Tribunal la documentación a que se ha hecho mención.

11. Por providencia de fecha 16 de julio de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del citado mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Lugo, de fecha 18 de octubre de 2013, recaída en el procedimiento abreviado núm. 403-2012. También se dirige contra la providencia de

fecha 21 de noviembre de 2013, en virtud de la cual se inadmite el incidente de nulidad interpuesto contra la referida Sentencia. Para el demandante, la Sentencia combatida vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), puesto que ha dado por subsanada la indebida denegación de la prueba interesada en el expediente sancionador, sin tener en cuenta que la doctrina constitucional no permite que en el procedimiento judicial se sanen los vicios cometidos por la Administración en detrimento de las garantías constitucionales. En segundo término se alega que el órgano judicial confirmó la validez de la resolución dictada por la Administración, al entender que dicha resolución tiene una finalidad restitutoria y no sancionadora, criterio este que no atiende a su verdadera naturaleza y no se corresponde con la tesis sustentada por la Diputación Provincial de Lugo. Por ello, afirma que el fallo dictado le ha originado indefensión, dado que ejerció su derecho de defensa de manera congruente con la naturaleza sancionadora de la resolución administrativa.

Para la Diputación Provincial de Lugo la demanda debe ser desestimada, toda vez que el recurrente fue informado de la acusación que se dirigía contra él, la respuesta judicial sobre la denegación de prueba en el expediente administrativo ha sido motivada y, en suma, el demandante no ha sufrido indefensión real y efectiva.

Para el Ministerio Fiscal, la argumentación ofrecida en la Sentencia respecto de la denegación de la prueba interesada en el expediente sancionador no contraviene el mandato enunciado en el art. 24.1 CE, ya que dicha prueba no puede ser considerada decisiva en términos de defensa. A ese respecto afirma que, aun cuando el demandante hubiera sido tratado peyorativamente respecto de otros implicados en accidentes de circulación, ese posible trato diferenciado no constituye vulneración del art. 14 CE, pues no es dable invocar, a ese efecto, desigualdad en situaciones de ilegalidad.

Por el contrario, el Fiscal sí considera que la Sentencia dictada por el órgano judicial lesiona el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho (art. 24.1 CE) y, asimismo, aprecia vulneración del derecho a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), lesión que atribuye tanto a la resolución administrativa como a la Sentencia. En esencia, el Fiscal estima que la fundamentación jurídica de la Sentencia incurre en manifiesta extravagancia e irracionalidad, al atribuir a la resolución dictada por la Diputación Provincial de Lugo una naturaleza resarcitoria que no ha sido sustentada por dicha entidad y que, además, ha sido ajena al debate entablado por las partes en el procedimiento judicial. Por otro lado, entiende que la Administración se ha servido de un procedimiento sancionador para obtener el resarcimiento de los perjuicios sufridos, mientras que el órgano judicial ha convalidado tal proceder, pese a entender que la conducta del demandante no es constitutiva de un ilícito administrativo.

Aunque ninguna de las partes comparecidas ha puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, que es requisito para su admisión de conformidad con los arts. 49.1 y 50.1 b) de nuestra Ley Orgánica, esta condición de requisito de admisión y por consiguiente de orden público procesal (entre otras, STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas) así como exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, caso *Arribas Antón contra España*, apartado 46) obligan a explicitar el cumplimiento de ese requisito para hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal. En el presente recurso, las especificidades propias del caso permiten a este Tribunal perfilar o aclarar su doctrina en relación con el alcance y contenido del control judicial, en sede contencioso-administrativa, respecto de las resoluciones sancionadoras adoptadas por la Administración [STC 155/2009, FJ 2 b)].

2. Previamente a abordar las cuestiones que nos corresponde resolver, procede delimitar el alcance de nuestro enjuiciamiento. Como ha quedado expuesto el Fiscal atribuye, tanto a la resolución administrativa como a la Sentencia, la vulneración del derecho a la legalidad en materia sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, mientras que el recurrente limita su pretensión, reflejada en el escrito de demanda, al reconocimiento de la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), que aquél achaca a las resoluciones judiciales referenciadas en el encabezamiento de

esta Sentencia. Siendo así, cumple decir, conforme a lo establecido por la doctrina constitucional (entre otras SSTC 74/1985, de 18 de junio, FJ 1; 131/1986, de 29 de octubre, FJ 1; 291/1993, de 18 de octubre, FJ 1, y 63/2000, de 13 de marzo, FJ 1), que el objeto del proceso de amparo queda definitivamente fijado en el escrito de demanda, sin que el trámite de alegaciones del art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional consienta una alteración sustancial del mismo con nuevas pretensiones. Por ello, solamente nos corresponde conocer sobre la eventual vulneración del derecho fundamental recogido en el escrito que principia el presente recurso de amparo, es decir, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

3. Efectuada la anterior acotación, procede analizar el primer motivo esgrimido en la demanda de amparo. Sostiene el recurrente que el órgano judicial dio indebidamente por sanada la denegación de prueba cuya práctica instó en el expediente sancionador. Ciertamente, en el apartado a) del fundamento jurídico 1 de la Sentencia combatida se afirma que la denegación del informe interesado en la vía administrativa ha quedado salvado en sede contenciosa, al haberse admitido como prueba el informe elaborado por la Diputación Provincial de Lugo sobre los expedientes sancionadores incoados con motivo de accidentes de circulación. Por otro lado, también es cierto que este Tribunal ha proclamado, con carácter general, que el procedimiento contencioso-administrativo no es un instrumento apto para sanar las vulneraciones de las garantías constitucionales acaecidas en la vía administrativa (entre otras, STC 70/2008, de 23 de junio, FJ 7). Asimismo, debe destacarse que, tanto en sede administrativa como judicial, el demandante de amparo ha venido recabando la elaboración de un informe explicativo sobre los expedientes sancionadores incoados y las sanciones impuestas con ocasión de los daños causados en la carretera con ocasión de accidentes de circulación.

Sin perjuicio de lo expuesto, para dar adecuada respuesta al primer motivo suscitado por el demandante resulta preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones adicionales. Según se indica en la demanda de amparo, lo que el recurrente pretendía acreditar a través de la prueba documental interesada en el expediente administrativo era el tratamiento discriminatorio de que fue objeto, en relación con otros terceros involucrados en accidentes de circulación. Este alegato fue expresamente abordado en la sentencia impugnada y, al respecto, el juzgador consideró que, aun cuando el recurrente hubiera sido tratado de manera peyorativa, tal circunstancia no comportaría una vulneración del art. 14 CE, puesto que no cabe exigir un tratamiento igual en situaciones de ilegalidad.

Según reiterada doctrina constitucional, para apreciar lesión del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE) es necesario que la prueba interesada y no practicada resulte decisiva en términos de defensa. Así lo hemos afirmado, entre otras, en la STC 129/2005, de 23 de mayo, FJ 4: «Es necesario, por lo demás –como ya hemos recordado con anterioridad–, que la falta de actividad probatoria se haya traducido en una efectiva indefensión del recurrente, o lo que es lo mismo, que sea "decisiva en términos de defensa", lo que exige que el recurrente haya alegado y fundamentado adecuadamente dicha indefensión material en la demanda, habida cuenta de que, como es notorio, la carga de la argumentación recae sobre los demandantes de amparo. La anterior exigencia se proyecta en un doble plano: de una parte, el demandante ha de razonar en esta vía de amparo la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas; de otra, deberá, además, argumentar de modo convincente que la resolución final del proceso *a quo* podía haberle sido favorable de haberse aceptado y practicado la prueba objeto de controversia, ya que sólo en tal caso, comprobado que el fallo pudo, acaso, haber sido otro si la prueba se hubiera admitido y practicado, podrá apreciarse también el menoscabo efectivo del derecho de quien por este motivo solicita amparo».

A la vista de la doctrina expuesta, cumple decir que la prueba que el demandante entiende que le fue indebidamente denegada en el expediente sancionador no era primordial en términos de defensa. Como señala el Fiscal, aun cuando se hubiera acreditado la realidad del tratamiento desigual a que alude el demandante, esta circunstancia en nada habría alterado el sentido de la Sentencia, visto el razonamiento

dado por el órgano judicial para descartar la lesión del art. 14 CE. Por otro lado, debe destacarse que el argumento plasmado en la Sentencia sobre ese particular no ha sido combatido por el recurrente en esta sede constitucional, lo cual reafirma el carácter intrascendente, en términos de defensa, de la prueba cuya práctica se denegó en el expediente sancionador. En suma, si bien el demandante ha instado reiteradamente la práctica de la referida prueba en el expediente sancionador y ha puesto de manifiesto cumplidamente lo que pretendía acreditar a su través, lo cierto es que el aquietamiento demostrado por aquél, respecto de la argumentación judicial que refuta la relevancia de la aludida prueba, constituye un fiel exponente del carácter no decisivo en términos de defensa del informe denegado en el seno del expediente sancionador. Por todo lo expuesto, hemos de proclamar que la decisión judicial relativa a la denegación de prueba acaecida en el expediente sancionador no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante (art. 24.1 CE).

4. A continuación procede dar respuesta al segundo de los motivos indicados en el escrito de demanda, si bien, con carácter previo resulta oportuno delimitar el parámetro al que se ha de sujetar nuestro enjuiciamiento. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente sobre una de las vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, concretamente el derecho a obtener una resolución motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones de las partes. Sobre ese particular hemos afirmado lo siguiente: «Como hemos recordado en la STC 64/2010 de 18 de octubre, FJ 3, 'el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, pero sí comprende, entre otras dimensiones, el derecho a obtener una resolución judicial motivada que, a su vez, según la doctrina constitucional, presenta varias manifestaciones. Supone, en primer lugar, que la resolución ha de estar suficientemente motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho, lo que conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, ni resulte manifiestamente irrazonable, incurra en un error patente o en una evidente contradicción entre los fundamentos jurídicos, o entre éstos y el fallo, ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia' (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero; FJ 2; 87/2000, de 27 de marzo; FJ 3; 82/2001, de 26 de marzo; FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre; FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 223/2005, de 12 de septiembre; FJ 3; y 276/2006, de 25 de septiembre; FJ 2, entre otras muchas). Asimismo, hemos venido afirmando que son los órganos judiciales los únicos competentes, ex art. 117.3 CE, para resolver sobre las materias de estricta legalidad ordinaria, si bien también hemos advertido que sus decisiones pueden ser objeto de revisión en vía de amparo si resultan inmotivadas o manifiestamente irrazonables o arbitrarias, pues, en tal caso, vulnerarían el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE» (STC 138/2014, de 7 de octubre, FJ 2).

5. Despejado, pues, cuál es el canon al que se debe sujetar nuestro pronunciamiento, a continuación procede dilucidar si el órgano judicial lesionó el derecho fundamental indicado en la demanda. A tal fin, en primer lugar resulta pertinente esclarecer si la resolución dictada por la Diputación Provincial de Lugo reviste o no naturaleza sancionadora, mediante el escrutinio de los aspectos más relevantes del procedimiento seguido contra el demandante en vía administrativa. A ese respecto, no cabe albergar dudas acerca del carácter sancionador del procedimiento seguido y de la medida que finalmente se impuso al demandante, pues concurren todos los signos externos que identifican la naturaleza punitiva de la actuación administrativa. De entrada, el Decreto de fecha 24 de febrero de 2012 contempla, como motivo de la incoación del expediente, la comisión de una falta muy grave prevista en el art. 43.4 c) de la Ley de carreteras de Galicia, de la que se considera presuntamente responsable al demandante, por ser el autor material de los daños y por conducir de manera negligente. Por su parte, la resolución

que puso fin al proceso sancionador refleja con nitidez cuál es su naturaleza: indica con claridad el hecho del que se considera responsable al recurrente; fundamenta la fuente de culpabilidad de su comportamiento; subsume la conducta del autor en sendas infracciones de carácter muy grave [arts. 43.4 b) y c) de la Ley de carreteras de Galicia]; y, por último, fija la sanción dentro de los márgenes previstos para ese tipo de infracciones, acogiéndose al principio de proporcionalidad para fijar la cuantía de aquélla. A lo ya expuesto, cabe añadir que durante el procedimiento judicial e, incluso, en esta sede constitucional, la Diputación Provincial de Lugo ha sostenido sin ambages que al demandante de amparo le fue impuesta una sanción por la comisión de un ilícito administrativo.

En segundo término cumple decir, vista la fundamentación jurídica de la Sentencia que ha sido parcialmente transcrita en el apartado h) del antecedente 2 de esta resolución, que el órgano judicial no considera que el demandante haya cometido la infracción que le atribuye la Administración. Tal conclusión se extrae sin dificultad, pues en diferentes pasajes de la indicada fundamentación jurídica se afirma que el demandante no ha cometido la infracción descrita en el art. 43.4 b) de la Ley de carreteras de Galicia –nada dice, sin embargo, respecto de la infracción prevista en el art. 43.4 c)–; que si lo pretendido por la Administración hubiera sido sancionar se habría entonces vulnerado el principio de tipicidad; que la calificación jurídica de los hechos efectuada por la Administración constituye una torpeza; y que la invocación del principio de proporcionalidad de la sanción, en vez del «principio indemnitario», constituye un error de bulto y una mala práctica administrativa. En suma, mientras que el acto administrativo impone una sanción por la comisión de un ilícito de carácter muy grave, el órgano judicial considera que, si ésa hubiera sido naturaleza de la medida impuesta, entonces se habría vulnerado el principio de tipicidad.

Ahora bien, lejos de estimar el recurso contencioso-administrativo entablado por el demandante de amparo, en congruencia con la argumentación sintetizada, el órgano judicial desestimó la impugnación formulada por aquél, al entender que la Administración actuó con una finalidad distinta de la de punir por la comisión de un ilícito administrativo, pues lo que nominalmente figura como sanción no es más que la fijación de la obligación de satisfacer el importe de los perjuicios ocasionados. De ahí que, como así se refleja en la fundamentación jurídica parcialmente transcrita de la Sentencia, el juzgador considerase que la resolución administrativa es conforme a derecho por las siguientes razones: que en realidad la Administración trató de preservar el «principio indemnitario», es decir el efectivo resarcimiento de los perjuicios sufridos; que la reparación de los desperfectos ocasionados en el vallado de la calzada puede ser exigida al amparo de lo dispuesto en el art. 48.3 de la Ley de carreteras de Galicia, precepto este que habilita la reclamación de daños y perjuicios aunque la infracción haya prescrito; y que, pese a lo equívoco de la actuación administrativa, el demandante ha podido ejercitar adecuadamente su derecho de contradicción y defensa, pues no se le vedó la posibilidad de acreditar la menor entidad del daño o el inferior valor del coste de reparación.

6. Una vez solventados los anteriores prolegómenos, resta por elucidar si la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Lugo se acompasa con la doctrina expuesta en el fundamento jurídico 4 de esta resolución. Y la respuesta que cumple dar ha de ser negativa, por las razones que a continuación detallan. El órgano judicial halla en el art. 48.3 de la Ley de carreteras de Galicia fundamento bastante para exigir al demandante el importe de los desperfectos causados. Dicho precepto es del siguiente tenor: «El plazo de prescripción de las infracciones a que se refiere el art. 43 será de cinco años para las muy graves, de tres años para las graves y de un año para las leves, a contar desde su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición al estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido». Visto el contenido de la norma transcrita, hemos de afirmar, de consuno con lo informado por el Fiscal, que la toma en consideración del art. 48.3 de la Ley de carreteras de Galicia como título habilitante para reclamar el importe de los desperfectos requiere, inexorablemente, de la comisión de una infracción tipificada en la norma sancionadora, pues si la conducta del autor no es susceptible de ser incardinada en un ilícito

administrativo, tampoco cabría invocar la prescripción de la infracción como título válido para exigir el coste de los perjuicios ocasionados. Por ello, al descartar el órgano judicial la comisión de una infracción administrativa, el intento de legitimar la actuación administrativa sobre la base de lo preceptuado en el art. 48.3 de la Ley de carreteras de Galicia resulta jurídicamente inasumible. Por otro lado, el órgano judicial soslayó la aplicación de su propio criterio acerca del encaje de la conducta del demandante en la infracción señalada por la Administración, pues en vez de resolver conforme al presupuesto de la reconocida falta de tipicidad de los hechos, decidió desestimar las pretensiones del demandante, en el entendimiento de que la sanción impuesta no fue tal sanción sino un mero resarcimiento de los perjuicios causados.

En suma, la Sentencia combatida en esta sede no se acompasa, por los motivos expuestos, con el canon de razonabilidad establecido por la doctrina constitucional. Además, de acuerdo a lo manifestado en el escrito de demanda, también hemos de afirmar que los motivos aducidos para desestimar el recurso contencioso-administrativo han originado indefensión al demandante, toda vez que este último articula su impugnación de manera congruente con la naturaleza sancionadora de resolución administrativa, naturaleza que no ha sido controvertida por la Diputación Provincial de Lugo. Por ello, en contraposición a lo afirmado por el órgano judicial, hemos de reconocer que la atribución de un carácter diferente a la referida resolución ha cercenado sensiblemente las posibilidades de defensa del demandante, quien desde el principio fundó su impugnación en la indebida imposición de lo que exteriorizaba ser una sanción.

7. Por todo lo expuesto, hemos de proclamar que no se ha respetado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente del derecho a obtener una resolución fundada (art. 24. 1 CE). Por ello, la demanda de amparo debe estimarse y, en consecuencia, procede restablecer al recurrente en la integridad del derecho fundamental vulnerado, anular las resoluciones judiciales impugnadas y retrotraer las actuaciones al momento de dictar Sentencia, para que se dicte nueva resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental lesionado, conforme a los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 6 de esta nuestra Sentencia.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo núm. 7452-2013, promovido por don Faustino Albuín Silva y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de 18 de octubre de 2013, dictada en el procedimiento abreviado núm. 403-2012 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Lugo, y de la providencia de fecha 21 de noviembre de 2013, en cuya virtud fue inadmitido el incidente de nulidad deducido contra la referida Sentencia.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la Sentencia anulada, para que se dicte nueva resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.