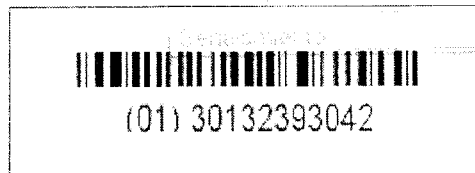


**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Primera C/ General Castaños, 1 - 28004**  
33010310  
NIG: 28.079.00.3-2013/0003147



## **Recurso de Apelación 1599/2013**

**Recurrente:** DELEGACION DEL GOBIERNO  
Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**Recurrido:** D./Dña. [REDACTED]  
PROCURADOR D./Dña. VIRGINIA SANCHEZ DE LEÓN HERENCIA

### **SENTENCIA N° 128/2014**

Presidente:

**D./Dña. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**

Magistrados:

**D./Dña. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**

**D./Dña. FAUSTO GARRIDO GONZÁLEZ**

En Madrid a 20 de febrero de 2014.

Visto por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el recurso de apelación número 1599/2013, interpuesto por el Abogado del Estado, contra sentencia, de 18-6-2013, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 20 de Madrid en el procedimiento de protección de los derechos fundamentales n° 2/2013; habiendo sido parte apelada don [REDACTED], representado por la procuradora doña Virginia Sánchez de León Herencia.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 18-6-2013 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 20 de Madrid, dictó en el procedimiento de protección de los derechos fundamentales nº 2/2013 sentencia cuyo fallo dice literalmente: “Estimar el recurso para la protección de los derechos fundamentales de la persona interpuesto contra la resolución presunta desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Delegada del Gobierno en Madrid de 2 de octubre de 2012 que impone a la recurrente la sanción de 300 euros, resolución que se anula por vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia del recurrente, con imposición de costas a la parte demandada.”

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior sentencia, por el Abogado del Estado se formuló recurso de apelación en tiempo y forma, que tras ser admitido a trámite se sustanció a tenor de las normas procesales pertinentes ante el mismo Juzgado del que proceden estas actuaciones, oponiéndose la parte recurrente. Seguidamente se elevaron dichas actuaciones a esta Sala.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones ante esta Sección Primera, se acordó formar el presente rollo de apelación y dar a los autos el trámite previsto en los artículos 81 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio. Al no solicitarse por la apelante el recibimiento del juicio a prueba, ni la celebración de vista o trámite de conclusiones, se señaló para la votación y fallo del presente recurso de apelación.

Es ponente de esta sentencia el Ilmo. Sr. Dº Fausto Garrido González Magistrado de esta Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La sentencia de instancia estima el recurso para la protección de los derechos fundamentales de la persona interpuesto contra resolución desestimatoria presunta de la Delegada de Gobierno en Madrid de 2-10-2012 que impone a la recurrente una sanción de 300 euros.

Los hechos por los que se sanciona a la recurrente han sido que "entre las 20:00 y las 21:45 horas del día 27 de abril de 2012, se concentró en las inmediaciones del intercambiador de la Puerta del Sol de Madrid un grupo formado por unas 150 personas para protestar contra las detenciones de los activistas del colectivo que participó en la acción "Toma el Metro" el pasado día 25 de abril de 2012.

Los agentes del Cuerpo Nacional de Policía desplegados en el lugar, informaron individualmente a los participantes en dicho acto, entre los que se encontraba usted, que dicha concentración no había sido comunicada a la Delegación del Gobierno en Madrid, por lo que se les conminó a abandonar el lugar, haciendo caso omiso de las indicaciones de los agentes y continuando en su protesta hasta las 21:45 horas", imponiéndose la sanción de multa de 300 euros por la comisión de una infracción leve tipificada en el art. 26 h) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, artículo que establece que constituye infracción leve, entre otros supuestos, desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente ley, cuando ello no constituya infracción penal.

La sentencia de instancia razona que "el art. 37 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, establece: "En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente ley\_ las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad (me hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculpados, 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."

Consta en el expediente el informe relativo a los hechos acaecidos el 27-4-12, firmado por el responsable y en el que figura como Jefe de la Fuerza policial actuante el inspector nº 28.180, al que se acompaña hojas de filiación de las personas identificadas que no atendieron el requerimiento de abandono del lugar, figurando el recurrente en la relación que se encabeza "Filiados indicativo Puma 60". En alegaciones el interesado, admitiendo que le fue solicitado el DNI, que proporcionó, negó que se le hubiera comunicado que abandonara el lugar, acompañando dos declaraciones juradas de personas presentes que así lo atestiguan, personas que han comparecido al procedimiento, testificado en el mismo sentido. Consta en el expediente que como contestación a las alegaciones, los agentes nos. 87.524 y 28.180 se ratificaron en el informe de 27-4-12, expresando que el recurrente fue identificado por efectivos dependientes del Puma 60, como participante en los hechos y requerido de abandono del lugar.

Pues bien, se ha de coincidir con el Ministerio Fiscal en que la ratificación ha de ser efectuada por los agentes que personal y directamente identificaron y requirieron al actor para que abandonara el lugar y en el presente caso lo que se manifiesta es que el interesado fue identificado por efectivos dependientes del Puma 60, desconociéndose quienes fueran tales agentes concretamente y si coinciden o no con los titulares de los carnets 87.524 y 28.180 que formularon la ratificación.

En tales circunstancias y exigiendo expresamente el art. 37 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, si se negaran los hechos, lo que en este caso ha acaecido tanto en sede administrativa como jurisdiccional por los interesados y por testigos, la ratificación de los agentes que hubieran presenciado los hechos y no producida esta en términos fehacientes conforme a lo expuesto, no ha quedado desvirtuada la presunción de inocencia del recurrente y la demanda debe ser estimada por tal motivo. Se invoca también la vulneración del derecho de reunión, pero el hecho sancionado no es el del art. 23.c) de la Ley, celebración de reuniones en lugares públicos incumpliendo lo preceptuado en la LO 9/83, reguladora del derecho de reunión, y de hecho consta en la resolución que la reunión continuó hasta las 21,45 horas, por lo que no quedó disuelta por la actuación policial, además de no

haberse acreditado conforme a lo expuesto que se ordenara al recurrente que abandonara el lugar, por lo que este motivo no puede acogerse”.

**SEGUNDO.-** El Abogado del Estado alega que el recurso se debía de haber inadmitido por contener alegaciones sobre legalidad ordinaria, y subsidiariamente se debe confirmar la resolución recurrida pues en el supuesto de autos no era necesaria la ratificación de los Agentes denunciadores al no existir discrepancia fáctica sobre los hechos acaecidos, por lo que la ausencia de tal ratificación constituye en todo caso una irregularidad no invalidante. En definitiva, alega el Abogado del Estado se ha de revocar la sentencia por los siguientes motivos:

La sentencia resuelve sobre la falta de ratificación de la denuncia, que es una cuestión de legalidad ordinaria, puesto que la falta de ratificación sólo afecta a la valoración de la prueba, pero no invalida la denuncia, ni su valor como, al menos documento privado. Por tanto, la administración con o sin ratificación ha actuado con prueba de cargo, con independencia de que sea o no suficiente, motivo por el que no se puede apreciar lesión de derecho fundamental alguno, de manera que el pronunciamiento dada la cognición limitada del procedimiento ha de ser favorable al Estado.

En todo caso, se estima que no procede la ratificación dado que el actor no niega en su demanda ni en vía administrativa que participó en la concentración, y que se ordenó su salida y que se le filió. Lo que no es admisible por ser contrario a la buena fe procesal que impone el artículo 11 de la LOPJ, es mantener una cosa —que nos e le dio orden de salida, y la contraria, que la concentración era legal, y la orden ilícita a la vez.

Finalmente, entiende que la falta de ratificación genera una irregularidad no invalidante, pero nunca la nulidad del acto, dado que la denuncia ha sido ratificada y averada por el superior jerárquico que estaba presente en esos momentos junto con los denunciadores.

Para concluir, se ha de señalar, que tampoco pueden ser acogidas las otras vulneraciones de derechos fundamentales alegadas, y sobre las que la sentencia no se pronuncia por los mismos

argumentos que constan en la contestación a la demanda, a las que la Abogacía del Estado se remite, para el caso de que la Sala al resolver el recurso, tenga que pronunciarse sobre ellas. La representación de la parte apelada solicita la confirmación de la resolución recurrida.

**TERCERO.-** Con carácter previo hay que recordar la necesaria cognición limitada que es propia de este procedimiento especial que limita los motivos de impugnación a las posibles lesiones de Derechos Fundamentales en que haya podido incurrir la Administración demandada, vedando las alegaciones de causas de nulidad fundadas en la legalidad ordinaria. A este respecto se puede citar como señala el Abogado del Estado la ya clásica Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1.982, de 16 de junio (RTC 1982\37), que enseña: *"Lo que determina que no pueda admitirse, en efecto, la existencia de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental. El proceso especial, entre otras ventajas de procedimiento que se conceden al recurrente y que, en gran medida, sólo se justifican por el carácter privilegiado de la protección que el ordenamiento jurídico otorga a los derechos fundamentales, comporta un régimen excepcional de suspensión del acto impugnado, cuyo disfrute no puede, en modo alguno, dejarse al arbitrio del recurrente. La consecuencia a que debe llegarse es la de que la viabilidad del proceso especial debe ser examinada por las Salas de lo Contencioso-Administrativo, partiendo de la facultad que les corresponde, con carácter más destacado en un proceso tan ligado al interés público, de velar por el cumplimiento de los presupuestos exigidos para cada tipo especial de proceso. Cuando el recurrente en vía contencioso-administrativa acude al procedimiento especial, apartándose de modo manifiesto, claro e irrazonado, de la vía ordinaria, por sostener que existe una lesión de derechos fundamentales, cuando «prima facie», pueda afirmarse, sin duda alguna, que el acto impugnado no ha repercutido en el ámbito de los derechos fundamentales alegados, la consecuencia puede ser la inadmisión del recurso, tal y como viene declarando reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo."*

Pues bien el pronunciamiento de la sentencia recurrida incurre en el vicio señalado por la resolución del Tribunal Constitucional. Tal afirmación se hace por cuanto que el fallo de la sentencia impugnada otorga un valor esencial a la falta de ratificación por los agentes que realizaron la identificación del demandante, cuando tal extremo no conecta con el derecho a la presunción de inocencia, pues sí existe una prueba que habrá de valorarse, en su caso, aportada por la Administración para imponer la sanción, que es la denuncia, y, su posterior ratificación, sea o no preceptiva, y, contenga o no defecto alguno, sino la asociación de un posible defecto procedimental, que tiene su base en un mandato legal el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1.992, y no recogido en la propia Carta Magna, cual es la ratificación del boletín de denuncia, que además existe por muy defectuosa que sea.

La consecuencia de lo expuesto es clara: el demandante ha acudido de forma inadecuada al cauce procesal de tutela de derechos fundamentales invocando de forma genérica el derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 24 de la Constitución, para obtener determinados beneficios procesales, cuando en realidad debería haber formulado sus pretensiones por los cauces del procedimiento abreviado al contraerse el motivo de pretensión a la valoración judicial de una irregularidad procedimental con base en normas de legalidad ordinaria, cual es la falta de ratificación por el agente denunciante del boletín de denuncia.

Así, en cuanto a la quiebra de las previsiones del artículo 24 y 25 de la Constitución carece de virtualidad los vicios denunciados por cuanto que no son generadores por sí mismos de indefensión material sino todo lo más meras irregularidades procedimentales.

En efecto, la alegación de vulneración del art. 24 de la Constitución, básicamente por entender el demandante que no hay prueba de cargo idónea y suficiente para desvirtuar el derecho a la presunción de inocencia recogido en dicho precepto constitucional, por entender que no es suficiente la denuncia de un agente de policía convenientemente identificado, reconociendo, sin embargo, el demandante que él y un grupo de amigos participaron en una concentración no comunicada ni autorizada, y cuya disolución fue ordenada por la autoridad pública.

Pues bien, que la presunción de inocencia en materia sancionadora exige sencillamente que por parte de la Administración se despliegue prueba de cargo suficiente del hecho

sancionable. A este respecto se puede citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1.990 de 26 de abril (RTC 1990\76) que señala:

"Ello no quita, sin embargo, que, en orden a la veracidad o certeza de los hechos sancionados, el órgano judicial habrá de ponderar el contenido de las diligencias y actas de la Inspección de los Tributos, teniendo en cuenta que tales actuaciones administrativas, formalizadas en el oportuno expediente, no tienen la consideración de simple denuncia, sino que, como ha quedado dicho, 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."

Doctrina a integrar con la contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1.990, de 26 de abril (RTC 1990/76):

"En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio."

En el caso de autos la Administración goza en principio de una prueba de la realización de la conducta típica por el recurrente al obrar en el expediente la denuncia formulada por agentes de la autoridad debidamente identificados (números de carnet 087524 y 028180 IUIP) que goza de la oportuna presunción de certeza ex artículo 137.2 de la Ley 30/1.992, y 37 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana y donde se hace constar que al demandante sí se le dio esa orden. Esta denuncia aparece convenientemente ratificada en el expediente administrativo mediante el informe emitido a petición de la Delegación del Gobierno por el Inspector CP 87524 Jefe del Grupo VI de la I-UIP. En todo caso, la falta de ratificación de los concretos agentes, (de no entenderse que es el informe obrante en el expediente por su superior es suficiente) puede constituir todo lo más un defecto procedimental, pero nunca vulneración de



un derecho fundamental sino cuestión de legalidad ordinaria ajena al objeto y alcance de este proceso.

Otra cosa llevaría al absurdo de que cualquier disconformidad formal en el curso de un procedimiento sancionador, cualquiera que fuese su cuantía, pudiese ser ventilado en el procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales al socaire de un hipotética vulneración de los artículos 24 y 25 de la Constitución.

La conclusión de lo expuesto, es que procede declarar la inadmisibilidad de la demanda por cuanto que la pretensión anulatoria acogida en sentencia excede los límites del procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales, al versar sobre cuestiones de legalidad ordinaria, y, en consecuencia, es necesario revocar la sentencia que la estima en tal sentido.

**CUARTO.-** De conformidad con el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en segunda instancia se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

La estimación del recurso de apelación conlleva la no imposición de las costas de esta alzada a ninguna de las partes, así como los expuestos en la sentencia de sustanciación.

Vistos los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación

### **FALLAMOS**

Estimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra sentencia de 18-6-2013 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº20 de Madrid en el procedimiento de protección de los derechos fundamentales nº 2/2013, debemos

revocar y revocamos la sentencia apelada y en consecuencia debemos declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto por el cauce de procedimiento de vulneración de derechos fundamentales contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Delegación de Gobierno de Madrid de 2-10-2012 por la que se imponía a la recurrente la sanción de 300 euros de multa.

Sin hacer expresa imposición de las costas de este recurso.

Notifíquese la presente resolución a las partes con la advertencia de que contra la misma no cabe recurso alguno.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente Juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.