

SENTENCIA N° 127/4

En Santander a 15 de Julio de 2004

El señor D. Jose Ignacio López Cárcamo, Magistrado-Juez de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santander y su Partido, habiendo visto los presentes autos de procedimiento abreviado 162/2004 seguidos ante este juzgado, habiendo sido parte demandante....., y otros seis asistidos y representados por el letrado D. Miguel Saro Díaz y parte demandada Delegación de Gobierno de Cantabria asistido por el Abogado del Estado, sobre sanción.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 20 de Mayo de 2004, se ha interpuesto recurso contencioso administrativo contra siete resoluciones del Delegado del Gobierno, dictadas en fechas 11 y 18 de Noviembre de 2003, que impusieron una multa de 300,52 euros a cada una de las personas recurrentes. Se impugnan igualmente las resoluciones desestimatorias de los recursos de alzada números 12508/03, 12861/03, 12507/03, 12859/03, 12509/03, 259/04 y 309/04, que dichas personas formularon contra las resoluciones sancionadoras.

SEGUNDO.- El presente proceso se ha seguido por el cauce del procedimiento abreviado (art.78 LJCA). Se ha celebrado la vista el 14 de Julio de 2004 y en ella se ha practicado prueba testifical y las partes han alegado y pretendido lo que consta en autos.

TERCERO.- La cuantía de este pleito se fija en 2103,64euros.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sanciones se han impuesto, según se recoge de forma idéntica, en cada una de las resoluciones sancionadoras, por los siguientes hechos: “El día 26 de Abril pasado, a partir de las 11,20 horas, vd, junto otras personas, se reunieron en el Parque de Mesones de Santander, concentración que no había sido comunicada en forma legal, y en actitud beligerante se aproximaron al Palacio de Exposiciones, intentando boicotear un acto político del Partido Popular, al que asistía el Presidente del Gobierno, produciéndose enfrentamientos con las dotaciones policiales, que tuvieron que proceder a formar cordón a su alrededor para evitar actos violentos o conflictivos. En dichas actuaciones participó vd activamente”

Tales hechos se califican en aplicación del art. 23. n) de la Ley Orgánica 1/92 que tipifica como infracción grave: “Originar desórdenes graves en las vías, espacios o establecimientos públicos o causar daños graves a los bienes de uso público, siempre que no constituya infracción penal”

SEGUNDO.- La única prueba en que se fundan las resoluciones sancionadoras es la denuncia ratificada de los agentes de policía intervinientes.

Procede, por ende, analizar la virtualidad de dicha prueba para desvirtuar el derecho fundamental a la presunción de inocencia de las personas sancionadas.

Este juzgador se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el valor probatorio de las denuncias de los agentes de policía, y, en concreto, sobre el alcance del art. 37 LO 1/92. Citamos como ejemplo la sentencia nº 2/01 y la dictada en el PA 213/01, en las que se argumenta teniendo en cuenta la STC 341/93, que se pronuncia sobre dicho precepto.

Haremos a continuación una apretada síntesis de las tesis que en tales pronunciamientos y otros similares se sostuvieron por este juzgador, fijándonos en los aspectos que interesan para la resolución de este proceso y añadiendo algunas consideraciones que entendemos relevantes:

A.- La denuncia de los agentes de policía es prueba de cargo, lo que significa que en abstracto, tiene potencialidad para desvirtuar la presunción de inocencia, pero requiere de una valoración concreta para ver si tal desvirtuación se produce en cada caso. A este efecto, tal denuncia, debidamente realizada y ratificada, es un medio de prueba reforzado o cualificado, pero **no es prueba absoluta**; lo que significa, no sólo que **puede ser contrarestada por otras pruebas aportadas por los interesados** sino, también, que, aún no existiendo esas pruebas en contrario, puede ser privada por el juzgador de eficacia justificadora de la sanción, tras la realización de la valoración probatoria que le incumbe.

Dicho de otra manera: el art. 37 LO 1/92 no establece una prueba absoluta, ni siquiera una regla tasada de valoración de prueba, se limita a afirmar que la denuncia puede constituir prueba de cargo, a lo que hay que añadir que esa prueba puede entenderse como **una testifical cualificada en razón de la objetividad y preparación técnica que se debe presumir de los funcionarios encargados de la vigilancia**. Y, por lo tanto, el juzgador no está en absoluto vinculado al contenido de la denuncia ni a las declaraciones de los funcionarios, pudiendo valorarlas en conjunto con otras pruebas o, en ausencia de éstas, atendiendo a las circunstancias del caso y con arreglo al principio de razonabilidad, considerando la referida cualificación, pero contratándola con los elementos que presente el supuesto concreto, ya que la presunción de objetividad y preparación técnica en que se funda aquella es un criterio abstracto, cuya virtualidad ha de verificarse en cada caso atendiendo al contenido y circunstancias de la denuncia y de la ratificación, si la hubiera. Así lo exige el derecho a la presunción de inocencia y los principios de valoración de la prueba tradicionalmente admitidos en el marco del derecho punitivo, y así lo deducimos de la interpretación de la STC 341/03.

B.- El inciso final del art. 37 LO 1/92 (“sin perjuicio de que aquellos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”) no puede interpretarse en el sentido de que la denuncia nunca puede justificar la sanción sancionadora si no va acompañada de otros elementos probatorios, pues ello sería desvirtuar el claro mensaje normativo del resto del texto. Tal inciso debe verse como un **recordatorio a la Administración de que la denuncia no es una prueba absoluta y que, por lo tanto, no puede fiar a la misma todo ejercicio de su potestad sancionadora**, debiendo, por el contrario, aportar otros elementos de prueba siempre que ello sea razonablemente posible. Y de esta caracterización se deriva, por un lado, que en abstracto, cabe la posibilidad de tener por probada la infracción únicamente con la denuncia, y, por otro, que la falta de esas otras pruebas de cargo o elementos probatorios debe tenerse en cuenta a efectos de valoración de la prueba que constituye la denuncia, pudiéndose privar, en el caso concreto, a ésta de eficacia probatoria atendidas las circunstancias del caso y especialmente su exacto contenido y la posibilidad de que la administración aportara otras pruebas.

C.- La ratificación de los agentes denunciadores en la vía administrativa no tiene la fuerza de una prueba testifical añadida, al no practicarse con sujeción al principio de contradicción. Y en los casos en que el imputado aporte una versión fáctica distinta y contradictoria con la de la denuncia, la ratificación debe contener algún detalle o explicación que se refiera a tal versión, para poder considerarla como refuerzo probatorio de la denuncia. Así lo exige el derecho a la presunción de inocencia, en su faceta de distribución de la carga de la prueba, ya que, considerando la necesidad constitucional de que la administración aporte las pruebas de cargo suficientes y la no exigibilidad de la prueba de su inocencia al imputado, ningún plus probatorio puede darse a una simple ratificación formal, en los casos en que el imputado refuta los hechos expresados en la denuncia con una versión fáctica alternativa razonable.

Con lo que precede, tenemos un marco teórico suficiente para abordar el análisis de las circunstancias de este caso y valorar la única prueba de cargo aportada:

1.- En primer lugar, hay que parar mientes en que **la denuncia policial no describe los hechos del mismo modo a como lo hacen las resoluciones sancionadoras, existiendo diferencias relevantes.** Veamos:

La denuncia se refiere a la participación activa de las personas sancionadas en una “concentración y conato de manifestación” y en un intento de boicot del acto del partido popular que se desarrollaba en las inmediaciones; pero no menciona la actitud beligerante de los participantes ni alude a la actividad policial para evitar actos violentos, elementos que sí contienen las resoluciones sancionadoras impugnadas.

Cierto que la denuncia alude a una actitud de desobediencia, resistencia y desorden mantenida por dos de las personas recurrentes; pero tal alusión no puede tenerse en cuenta en este proceso, porque se refiere a la relación que tuvieron esas dos personas con los agentes policiales, y porque ha sido sancionada penalmente por la sentencia del JI n° 1 de fecha 7 de Julio de 2003 como falta de desobediencia leve, falta de respeto o consideración a los agentes de la autoridad y (art. 634 CP). Y afirmamos esto, no desde la perspectiva del principio “non bis in idem”, sino en el sentido de que los referidos hechos denunciados y considerados en la sentencia penal sobredicha se integran en una relación subjetiva entre los imputados y los agentes de la autoridad y, por ende, no guardan relación con la infracción tipificada en el art. 23 n) LO 1/92, la cual contempla una alteración grave del orden público en el sentido material, esto es, con quebrantamiento de la convivencia ciudadana pacífica en lo tocante a la seguridad de personas y bienes.

Pues bien, esta **disparidad entre la denuncia y (única prueba de cargo) y el relato de hechos probados de las resoluciones sancionadoras** no es baladí, pues los elementos a que, hemos visto, son altamente significativos a la hora de la calificación jurídica conforme al **art. 23 I) LO 1/92**. En efecto, el tipo contenido en ese artículo implica, como ya hemos avanzado, la realización de actos violentos o desórdenes graves, que pongan en peligro la seguridad y tranquilidad de la convivencia en lugares públicos, por provocar, directa o indirectamente, la aparición de fuentes de riesgo para la integridad de las personas o sus bienes; debiéndose considerar, especialmente, que cuando tal tipo infractor ha de aplicarse a hechos relacionados con el ejercicio del derecho de manifestación, el principio general del derecho punitivo consistente en la restricción en la interpretación y aplicación de las normas definidoras de los ilícitos, se agudiza por la importancia constitucional de dicho derecho, que, según nos enseña la reiterada doctrina del TC, es expresión colectiva de la libertad de expresión, libertad, que a su vez, es esencial en una sociedad democrática, en cuanto contribuye al pluralismo y a la participación (no queremos decir, con esto, que tal derecho pueda justificar cualquier acción, con independencia de los bienes o derechos a que afecte, pues ningún derecho es absoluto ni puede ejercerse abusivamente; lo que queremos decir es que, en casos como el que nos ocupa, junto con los valores constitucionales contemplados en el art.23 n) LO 1/92 se presenta el derecho de manifestación, y ha de hacerse, por ende, una ponderación con especial rigor y equilibrio). Y considerando lo que precede, resulta que, aún en su excesiva abstracción, **sólo las referencias a la evitación de actos violentos y a la actitud beligerante de los participantes en la concentración podrían tener virtualidad para integrar dicho tipo; pues no es suficiente a tal efecto, con la simple participación en una concentración, ni con un simple intento de boicot**, pues expresado así, con tal generalidad, sin dar a conocer con que medios se realizó ese intento, es imposible, jurídicamente hablando, calificar los hechos como lo ha hecho la Administración, al no conllevar tal abstracta expresión ni actos violentos ni riesgos contra el orden público en sentido material, ni limitación de los derechos de otros. Es de señalar, en esta línea, que **el hecho de que la concentración no hubiese sido comunicada puede integrar otra infracción administrativa pero no la que aquí se considera, amén de que la infracción a que tal falta de comunicación podría**

dar lugar no podría imponerse a los participantes, sino a los organizadores y promotores –art. 23 c) LO 1/92).

En resumen, atendiendo a los hechos que describe, **la denuncia no prueba en absoluto la existencia de la infracción sancionada y los añadidos fácticos que se realizan en las resoluciones mencionadas no están respaldados por pruebas de tipo alguno.**

2.- En segundo lugar, es de ver que **la denuncia no describe hechos que expliquen o expresen la participación individual de cada imputado en la concentración de referencia;** y esto es una carencia importante a efectos probatorios, pues, como la experiencia enseña, puede haber concentraciones pacíficas en su origen que se convierten en violentas por la actuación de sólo algunos de los participantes, y entendemos que la conjunción de los derechos a la presunción de inocencia y a la expresión de ideas de forma colectiva exige que la sanción por hechos como los que se imputa en este caso se fundamente en algo más que la simple afirmación de la participación en el fenómeno colectivo considerado, exige la concreción de los hechos individualmente realizados por los imputados que expresen la violencia o el riesgo que la infracción contempla.

3.- Y en tercer y último lugar, debemos tener en cuenta que **en casos como este existen medios directos de prueba, como videos y fotografías, que están al alcance de la Administración sin excesiva dificultad, máxime si, como se ha alegado por la parte actora, existía un dispositivo policial perfectamente previsto. Y siendo así y considerando la falta de precisión de la denuncia y la ratificación, esa carencia priva prácticamente de valor probatorio a estas últimas.**

En definitiva, la única prueba de cargo que ha aportado la Administración no demuestra, con la suficiencia que el derecho punitivo exige, ni la existencia de hechos subsumibles en el tipo de art. 23 n) LO 1/92, ni la participación de los recurrentes en ninguna actuación violenta o de desorden público.

Tal falta de prueba, determina, de por sí, la invalidez de los actos impugnados; pero no está de más añadir que en el juicio se ha practicado una prueba testifical de descargo altamente relevante, porque los testigos han coincidido sin titubeos ni dudas en que en la concentración no se produjeron hechos violentos afirmando algunos que determinados recurrentes ni siquiera llegaron al lugar del núcleo de la concentración; y, aunque algunos de los testigos tenían relación familiar con algunas de las personas sancionadas, tal dato no permite dudar de su testimonio, porque, insistimos, coincide con el de otros testigos en la exposición clara y sólida de los hechos.

TERCERO.- Habiendo constatado la falta de prueba de los hechos, lo que priva de sustento jurídico a las resoluciones impugnadas, no es preciso analizar los demás motivos alegados en la demanda.

CUARTO.- El art.139.1 párrafo segundo, LJCA establece que deben imponerse las costas a la parte “vencida”, si ello es necesario para evitar que el fin legítimo de la acción procesal entablada por el “vencedor” se frustre; es decir, que deben imponerse las costas siempre que su ausencia ocasione la pérdida o la merma de la tutela judicial obtenida por este último en la sentencia.

Pues bien, sin perjuicio de los avances que la elaboración doctrinal y jurisprudencial nos vaya trayendo, en lo tocante a la interpretación a la referida regla sobre costas, puede establecerse que la eficacia de la tutela judicial obtenida en la sentencia quedaría sustancialmente mermada en los supuestos en que el coste del mantenimiento del proceso para el “vencedor” haya sido superior que el beneficio derivado de la estimación de sus pretensiones. Es de señalar que este argumento se ve reforzado por la motivación de la enmienda que dio lugar a la introducción en el senado de lo que hoy es el segundo párrafo del apartado primero del art. 139 LJCA (dice así esa motivación: “si en

recursos de escasa cuantía no existiese condena en costas, podría producirse la paradoja de obtener una sentencia favorable y sufrir unos costes superiores al derechos restaurado”).

Visto lo que precede, resulta evidente que la cuestión que plantea la aplicación de la regla analizada es eminentemente casuística, y que ha de ser la parte que la invoque la que aporte los datos y argumentos que permitan determinar la concurrencia del supuesto legal. Sin embargo, considerando que las costas pueden imponerse de oficio por el juzgador y que no siempre las alegaciones de las partes serán precisas o adecuadas, es menester fijar algunos criterios objetivos que orienten la aplicación del precepto. Piénsese que en la correcta interpretación y aplicación del mismo, radica una parte no desdeñable de la garantía de la efectividad de la tutela judicial.

En atención a lo precedente, este juzgador entiende que, en los casos en que el beneficio obtenido por la parte que vea estimada sus pretensiones sea susceptible de una fácil valoración económica es factible fijar un límite cuantitativo por debajo del cual pueda presumirse que el coste del proceso es superior a dicho beneficio. Este criterio, obviamente, puede requerir matizaciones en atención a otros factores relevantes, matizaciones que en la práctica irá descubriendo y que no procede anticipar en este proceso. Tampoco es oportuno fijar ahora un límite cuantitativo con carácter general, habida cuenta de que la naturaleza del acto imputado, las características de las pretensiones de las partes u otras circunstancias pueden exigir variaciones de dicho límite.

Para resolver el presente caso, sin embargo, es necesario aplicar el criterio objetivo referido, y en su virtud, estimamos que la realidad social y mercantil implicada en lo que podríamos llamar tráfico judicial, nos indica que el coste de un proceso es de ordinario superior a los 300,52 euros de la multa impugnada, cantidad en la que debe fijarse en beneficio de cada recurrente obtendrá con la presente sentencia. Y, en consecuencia, procede imponer las costas a la parte demandada.

FALLO

Estimo el presente recurso contencioso-administrativo, anulo las resoluciones impugnadas y condeno en costas a la administración demandada.

Así por esta mi sentencia, que se notificará a las partes con indicación de que es firme, dado que contra ella no cabe interponer recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 81 de la L.J.C.A., lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior sentencia por el/la Sr/a Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, doy fe en Santander.