

precisión expresa de la cuantía de la tercería, el Tribunal Supremo debió, en consecuencia, llevar a cabo la determinación de esa cuantía a la luz de los preceptos legales, lo que hizo, primeramente, teniendo en cuenta que el valor de los bienes afectados, según las escrituras de compraventa, era de 2.616.000 pesetas, prosiguiendo su razonamiento en el sentido de que la tramitación seguida para la tercería de dominio, por aplicación de lo dispuesto en el art. 1.534.2 de la L.E.C., y dado que la fecha de la demanda era de 8 de noviembre de 1982, fue la correspondiente a los juicios ordinarios de mayor cuantía, como consecuencia de lo dispuesto en el art. 483.1 de la L.E.C. anterior a la reforma introducida por la Ley 34/1984, de 6 de agosto. Esta Ley, continúa el Tribunal Supremo, modifica el anteriormente mencionado artículo, elevando la cuantía mínima de los juicios de mayor cuantía, al restringir este tipo de proceso, en su núm. 1.º, a la demanda cuyo valor o interés económico exceda de 100.000.000 de pesetas, y el art. 1.687.1 L.E.C. viene a señalar como *quantum* mínimo para el acceso a la casación en los juicios de menor cuantía los supuestos en que el mismo exceda de los 3.000.000 de pesetas. Fijados estos extremos, señala el Tribunal que, al ser de 3.000.000 la cuantía mínima para el acceso a la casación en los procesos declarativos, y al no alcanzarse en el caso contemplado, procede, de acuerdo con los arts. 1.710, regla 2, y 1.687.1 L.E.C., declarar la inadmisión del recurso. Esta, pues, se produce de acuerdo con la cuantía documentalmente acreditada y con arreglo a la cual se había tramitado la tercería.

4. En la resolución ahora impugnada, y que se compara con la anterior, se viene a admitir un recurso de casación frente a una resolución dictada en procedimiento de tercería de dominio que se inició, según las actuaciones, por demanda de 21 de octubre de 1982, en cuyo hecho octavo se hacía constar que «la cuantía del procedimiento se señala en la suma de 6.371.288 pesetas, que resulta de las cantidades reclamadas en el juicio ejecutivo principal». Tal cuantificación expresa no fue combatida de contrario y la tramitación se desarrolló de acuerdo con la misma por los trámites del juicio ordinario de mayor cuantía.

5. Resulta así patente que, como señala el Ministerio Fiscal, nos encontramos ante dos supuestos que difieren en un aspecto sustancial. En el primero no hubo fijación numérica explícita de la cuantía, que se determinó según la interpretación efectuada por los órganos jurisdiccionales de la normativa procesal vigente; en el segundo si se produjo desde el primer momento esa fijación, a la que se atuvieron las partes y los órganos jurisdiccionales durante la tramitación en la primera y segunda instancia, siendo revelador

que, en la contestación a la demanda, y en referencia al reproducido hecho 8.º, la hoy recurrente se manifestara «conforme con el correlativo». El Tribunal Supremo, en consecuencia, se encontró ante situaciones diferentes en los dos casos que se comparan y, por tanto, no puede apreciarse que su resolución en el segundo de ellos representase un cambio de criterio frente al seguido en una situación idéntica anterior. La no identidad o similitud esencial de las situaciones comparadas excluye la exigibilidad de un igual tratamiento de las mismas, y de todo ello se deriva que no resultó infringido el mandato del art. 14 C.E. ni, en consecuencia, el derecho de la hoy actora.

6. No niega ésta que, en el escrito que originó el procedimiento objeto de este amparo, se expresaba la cuantía numérica objeto de la demanda, pero estima, por un lado, que ello se debía a una errónea interpretación de las normas procesales, y, por otro, que, al no poder prever el cambio de la legislación procesal, no puede exigírsele que se hubiera opuesto en su momento a la fijación efectuada de la cuantía. Ahora bien, son éstas cuestiones ajenas al principio de igualdad invocado, ya que se refieren a la interpretación que en este concreto supuesto habría de darse a las normas procesales y disposiciones transitorias para la aplicación de la reforma de la L.E.C. y, por tanto, sin que se plantee en este aspecto comparación alguna respecto a decisiones o criterios anteriores de los órganos jurisdiccionales. Por ello, no cabe tampoco apreciar, partiendo de esas alegaciones, que se haya producido la vulneración aducida del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley.

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo interpuesto por la Caja Municipal de Ahorros de Bilbao.

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

Dada en Madrid a veinte de enero de mil novecientos ochenta y ocho.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmado y rubricado.

3142 Pleno. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 926/1984 y 237/1986. Sentencia número 3/1988, de 21 de enero.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 926/1984 y 237/1986, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia en los Autos de los recursos contencioso-administrativos núms. 71/1983 y 218/1985, respectivamente, interpuestos por don Damián Olcina López, el primero, y el Banco Central, el segundo, contra Acuerdos del Gobierno Civil de Valencia, que imponía sanciones de multa por incumplimiento de medidas de seguridad en establecimientos comerciales, en aplicación de lo previsto en el art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero. Han sido partes el Fiscal General del Estado y el Letrado del Estado, y Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Don Damián Olcina López, por escrito presentado el 11 de enero de 1983, interpuso ante la correspondiente Sala de la Audiencia Territorial de Valencia recurso contencioso-administrativo contra Acuerdo del Gobierno Civil de Valencia, de fecha 6 de

abril de 1982, confirmado luego en alzada y reposición, que, como autor de infracción administrativa derivada del incumplimiento de medidas de seguridad establecidas para joyerías por los Reales Decretos del Ministerio del Interior núms. 2212/1978 y 3060/1979, de 25 de agosto y 29 de diciembre, respectivamente, le había impuesto sanción de multa de 250.000 pesetas.

2. Admitido a trámite el recurso con el núm. 71/1983, se formalizó la demanda por escrito de 20 de octubre de 1983, argumentando sobre el cumplimiento parcial de las obligaciones impuestas por los citados Reales Decretos y la desproporción de la sanción impuesta, por lo que solicitaba una Sentencia estimatoria de su pretensión de anulación de la sanción o alternativamente su reducción. Después de contestada la demanda y evacuado el trámite de conclusiones solamente por el Abogado del Estado en plazo para dictar Sentencia, por medio de Auto de 14 de noviembre de 1984, la Sala acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal por el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero.

3. El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, en sus respectivos escritos de 20 y 23 de noviembre de 1984, argumentaron que no concurrían las circunstancias del art. 35.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre; no obstante ello la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó Auto de 4 de diciembre acordando elevar al Tribunal Constitucional la cuestión acerca de la constitucionalidad del art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, con testimonio de los autos principales y de las alegaciones de las partes acerca de su planteamiento. La resolución parte de que la sanción recurrida fue impuesta en aplicación de los Reales Decretos 2212/1978, de 25 de agosto, y 3062/1979, de 9 de diciembre, que tienen su cobertura legal en el referido Real Decreto-ley 3/1979, sobre protección ciudadana, que en el artículo cuestionado establece que «se consideran actos que alteran la seguridad pública el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente a las Empresas para prevenir la comisión de actos delictivos. Tales actos podrán ser sancionados en la forma y cuantía que la legislación de orden público establece, o

con el cierre del establecimiento», por lo que entiende que su posible inconstitucionalidad es decisiva para la resolución del recurso. Cita los arts. 25.1 y 86 de la Constitución y pone de relieve la eventual contradicción que de los mismos puede suponer el establecimiento de tipos sancionadores en virtud de Real Decreto-ley, cuando aquéllos exigen Ley formal aprobada por el órgano que detenta la representación popular, y el que el precepto referido de esta norma no tipifique expresamente las conductas sancionables, sino que más bien deslegaliza la materia al asumir en su totalidad los tipos que se desarrollen reglamentariamente, refiriéndose en tal sentido a la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio.

4. Recibidas las actuaciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, por providencia de 16 de enero de 1985, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional admitió a trámite con el núm. 926/1984 la cuestión de inconstitucionalidad promovida, y, de conformidad con el artículo 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal dio traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo común e improrrogable de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen procedentes; asimismo se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

5. Por escrito presentado el 29 de enero de 1985, el Presidente del Congreso de los Diputados manifiesta que dicha Cámara no hará uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones que le confiere el art. 37 de la LOTC.

6. El Ministerio Fiscal en escrito presentado el 6 de febrero de 1985, después de resaltar la circunstancia de que el establecimiento por razón del cual se impuso la sanción había comenzado a funcionar no sólo sin adoptar las medidas de seguridad, sino también sin la licencia municipal ni autorización de apertura, habiendo cesado su titular en las actividades de modo voluntario, y que en el proceso contencioso se le tuvo por decaído en el trámite de conclusiones, sin que tampoco formulara alegaciones sobre la pertinencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, argumenta sobre los siguientes extremos:

A) Somete a la consideración del Tribunal Constitucional el que el Auto de la Sala de 4 de diciembre de 1984 no especifique ni justifique expresamente, como quiere el art. 35.2 de la LOTC, «en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión».

B) Se refiere al criterio del Tribunal Supremo que contemplando la norma ha rechazado el planteamiento de la cuestión (Sentencia de 7 de febrero de 1984), y a su jurisprudencia reiterada (Sentencias 5, 27 y 29 de noviembre, de 3 de diciembre de 1982, de 8 de junio y 18 de julio de 1984) que, habiendo mantenido la nulidad de sanciones impuestas bajo la vigencia de normas anteriores, ha estimado que precisamente el Real Decreto-ley ha salvado la exigencia de la cobertura legal para las mismas, sacando la consecuencia de que por ello cumple tanto el principio de legalidad como el de tipicidad a que se contrae el art. 25.1 de la Constitución.

C) Los Tribunales ordinarios y en concreto las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, han venido trasladando al ordenamiento sancionador de la Administración los principios que informan el total ordenamiento punitivo del Estado (Sentencia de 14 de junio de 1978, de 2 y 25 de marzo de 1972, de 14 de junio y de 26 de diciembre de 1983), sin embargo, al mismo tiempo han reconocido su atenuado rigor cuando operan en aquél (Sentencias de 20 de diciembre de 1967, de 16 de enero de 1978, de 25 de enero de 1979), como lo ha entendido el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 8 de junio de 1981, al referirse a su aplicación con ciertos matices, y en el Auto de 6 de julio de 1983. Considera fundamental en tal sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1983, que se hace eco del reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración y hace explícitos sus límites, entre los que ha de tomarse en consideración el de legalidad que se traduce en la necesaria cobertura de dicha potestad en norma de rango legal. Distinguiendo, no obstante, entre cobertura y tipificación de las conductas, encuentra la consagración de aquélla en los arts. 2 de la Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959, con sus posteriores modificaciones, 603 del Código Penal y 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y en orden a la tipicidad, reconocida como necesaria por el Tribunal Constitucional (Sentencia de 2 de diciembre de 1982), analiza la corrección del mecanismo del Decreto-ley a través del examen del art. 25.1 de la C.E. de sus matizaciones en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración y del contenido, función y alcance del Real Decreto-ley.

D) Sobre el primer punto de la cuestión señala que el art. 25.1 de la C.E., además de impedir la retroactividad de la norma

sancionadora en el ámbito penal y administrativo, al emplear el término «legislación», debe entenderse que en el orden penal requiere de manera concreta una «ley» (arts. 1 y 603 del C.P. y 27 LRJAE), pero no impide que la integración de los tipos puede hacerse a través de normas reglamentarias (arts. 341, 342, 345, 346 y 565 párrafo segundo del C.P.).

E) Sobre el segundo extremo, destaca el amplio campo de intervención administrativa inherente a un Estado social y democrático de Derecho, recordando el capítulo tercero del título I C.E., cuya eficacia requiere una potestad sancionadora en materia por esencia cambiante, y respecto de la cual, si se precisa una cobertura legal de la misma potestad y de las infracciones, es forzoso reconocer que éstas son susceptibles de explicitación y desarrollo por normas de inferior rango, siempre que la tipificación de la conducta sea anterior a la comisión y se respete la prohibición constitucional en cuanto a sanciones que impliquen «privación de libertad».

F) En relación, por último, con el significado del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona, hace las siguientes precisiones: No establece *ex novo* un tipo de infracción administrativa, ya que se conecta con el art. 2b) de la Ley de Orden Público, precisando, por el contrario, el concepto jurídico indeterminado de seguridad pública; la remisión a normas reglamentarias es una reiteración de lo que incluso hace el propio Código Penal, y el propio Tribunal Constitucional con referencia a los tipos penales, en Sentencia de 15 de octubre de 1982 (R.A. núms. 185/1980 y 402/1981, acumulados) ha admitido que su definición incorpore conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación, y, en fin, el Real Decreto-ley tiene su apoyo en cuanto a la sanción de multa, que es el objeto de debate en el proceso judicial, en una ley formal.

G) Al no desconocer el Real Decreto-ley el derecho fundamental que consagra el art. 25.1 de la C.E., no incide tampoco en las prohibiciones que para el posible contenido de tales normas establece el art. 86.1 de la Constitución.

Por todo lo cual, terminaba interesando, de acuerdo con el art. 86.1, inciso primero en relación con el 80 de la LOTC y 372 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Sentencia que se declare que no se opone a lo dispuesto en los arts. 25.1 y 86.1 de la Constitución el art. 9.º del Real Decreto-ley de 26 de enero de 1979.

7. Por escrito presentado el 7 de febrero de 1985 el Presidente del Senado solicita se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

8. El Abogado del Estado, en escrito también presentado, de 7 de febrero de 1985, aduce los siguientes argumentos:

A) Suponer que el Decreto-ley, al establecer nuevas sanciones administrativas, afecte a un derecho fundamental recogido en el art. 25.1 de la C.E. podría llevar a la conclusión de que sería necesaria una Ley Orgánica, por aplicación del art. 81, consecuencia desautorizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 1984. No se produce dicha afectación con la creación de tipos, porque no supone un desarrollo o modificación del art. 25.1 de la C.E. subyaciendo, en realidad, en el planteamiento de la cuestión, el criterio, no justificado, de que el precepto constitucional establece una reserva de Ley parlamentaria. En tal sentido, después de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inclusión en el ámbito del art. 25.1 de la C.E. de las sanciones administrativas (SSTC 2/1981, de 30 de enero; fundamento jurídico 4.º, 62/1982, de 15 de octubre; fundamento jurídico 7.º, y 73/1982, de 2 diciembre, fundamento jurídico 3.º), y el alcance que los principios de tipicidad e irretroactividad tienen, con especial referencia a la STC 8/1981, destaca la doble dimensión del art. 25.1: La objetiva, y la subjetiva, al definir un derecho subjetivo fundamental. Y en relación con éste sintetiza su contenido en el derecho a no ser condenado por injusto no tipificado legalmente de forma suficiente, a pena no legalmente conminada, en definitiva a no ser sancionado más que en virtud de Ley. Por otra parte, aunque la expresión «legislación» utilizada por el precepto constitucional con referencia a delitos, faltas, penas y a infracciones y sanciones administrativas pudiera hacer pensar en un tratamiento homogéneo no tiene el mismo rigor en uno y otro ámbito la reserva de ley, desempeñando en el estrictamente administrativo una función no desdeñable la potestad reglamentaria, y como indicios en tal sentido cita las Sentencias del Tribunal Constitucional 18/1981, fundamento jurídico 2.º y 37/1982, de 16 de junio. Y en definitiva, sobre la base de la Sentencia 8/1981 puede entenderse que cualquiera de los tipos de norma con fuerza de Ley del capítulo segundo, título III de la Constitución vale para tipificar delitos, faltas e infracciones administrativas.

B) Teniendo en cuenta el menor rigor del principio de legalidad y tipicidad en el campo de las sanciones administrativas y el margen de la potestad reglamentaria cuando tiene su fundamento en norma legal, ha de entenderse que la remisión que realiza

el precepto cuestionado a la Ley de Orden Público salva los elementos mínimos que deben tener la habilitación legal, y que no puede comprender la detallada descripción de los tipos, prácticamente imposible en las infracciones administrativas. En consecuencia solicitaba también Sentencia que declarase que no es contrario a la Constitución el art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero.

9. Habiéndose también interpuesto, en la misma Sala de lo Contencioso recurso por el «Banco Central, Sociedad Anónima» contra sanción de 250.000 pesetas de multa impuesta por el Gobierno Civil de la provincia de Alicante por infracción administrativa de la normativa vigente en materia de vigilancia y seguridad de Entidades y establecimientos públicos y privados, contenida en el Real Decreto 1334/1984, de 4 de julio, en cuya demanda de fecha de 7 de octubre de 1985 se pedía la nulidad de las correspondientes resoluciones administrativas, aduciendo la concurrencia de caso fortuito y el cumplimiento o la exención de las medidas requeridas por dicha norma, después de su sustanciación, en plazo para dictar Sentencia, se confirió traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el mismo art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero. Evacuado el trámite por el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal en sendos escritos de 7 y 8 de febrero de 1986 en los que se mantenía que no se daba contradicción con los arts. 25.1 y 86.1 de la C.E., y por el recurrente en el que presenta también el 7 de febrero sosteniendo la colisión con los preceptos constitucionales, la Sala dicta Auto de 17 de febrero de 1986, por el que, entendiéndose que la norma del Real Decreto-ley constituye la de rango legal en que se fundamenta la sanción impuesta por incumplimiento de lo establecido en los arts. 36 y 17 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de julio, y utilizando los mismos argumentos de su resolución de igual clase, de 4 de diciembre de 1984, plantea nueva cuestión de inconstitucionalidad.

10. Recibidas las actuaciones, por providencia de 9 de abril de 1986 se admitió a trámite la cuestión con el núm. 237/1986 acordándose los oportunos traslados, conforme a lo dispuesto por el art. 37.2 de la LOT, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado para que en el improrrogable plazo de quince días se personaran y formularan alegaciones, además de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la incoación de la cuestión para general conocimiento.

11. El Fiscal General del Estado, en escrito presentado el 30 de abril de 1986, constatando la identidad de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 926/1984 y la seguida con el núm. 237/1986 reitera los argumentos en parecidos términos y solicita también Sentencia declaratoria de no oposición a los preceptos constitucionales, sugiriendo, además, al amparo de lo dispuesto en el art. 83 de la LOTC, la conveniencia de acumular ambos procedimientos si el trámite en que se encontraban hacia factible la continuidad de ambos de forma conjunta.

12. El Letrado del Estado realiza sus alegaciones en escrito presentado el 9 de mayo de 1986, solicitando Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad, resaltando, en primer lugar, la contradicción de los dos reproches dirigidos simultáneamente a la norma cuestionada, y, entendiéndose como cuestión previa la determinación de si en realidad tipifica infracciones y sanciones administrativas, llega a la conclusión de que, en realidad, aquélla se realiza ya por la propia Ley de Orden Público e incluso por el art. 46 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, que declaraba sancionable de manera general el incumplimiento por los Bancos privados de cualquier extremo regulado por normas de observancia obligatoria. El Real Decreto-ley cuestionado nace en un momento inmediatamente posterior a la Constitución con una preocupación concreta de legalidad tratando de acortar en una norma de rango legal la distancia entre las normas reglamentarias anteriores y la Ley de Orden Público. En segundo lugar, entendiéndose que el Real Decreto-ley realice una función de coadyuvancia tipificadora, ello no contraría el art. 25.1 de la C.E. porque, conforme a la jurisprudencia del Tribunal (SSTC 2/1981, de 30 de enero; 18/1981, de 8 de junio; 73/1982, de 2 de diciembre; 77/1983, de 3 de octubre, entre otras) el derecho fundamental básico que reconoce el precepto es el de no ser sancionado más que en virtud de norma de rango legal, entendida como cualquiera de las manifestaciones que la misma tiene en el capítulo segundo del título III de la Constitución (STC 8/1981, de 30 de marzo), sin que pueda decirse que el Real Decreto-ley afecte a los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, sino que tiene un significado interpretativo y aclaratorio de una normativa preconstitucional cuya conformidad con la Constitución no se ha cuestionado. Por último, en cuando a la afirmación de que el Real Decreto-ley no tipifica conductas, sino deslegaliza la materia, señala que el reproche deriva de una razón contingente consecuencia de la cronología de las disposiciones aplicables al

caso, y lo que el Tribunal Constitucional rechazó en la Sentencia citada por el Auto es una deslegalización o abdicación de la ley a desempeñar su cometido regulador propio que no es el caso de la norma cuestionada, que recurre a unos elementos perfectamente individualizadores —normas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos en las Empresas que no ha suscitado ni en el proceso *a quo* ni en ningún otro proceso similar duda alguna acerca del significado de la remisión. El propio Tribunal Constitucional en SSTC 50/1983, de 14 de junio, y 77/1983, de 3 de octubre, ha admitido la imposible equiparación del ordenamiento penal y administrativo sancionador a los efectos del grado de cobertura derivado del art. 25.1 de la C.E. hablando la primera de una «tipificación necesariamente genérica» y para segunda al establecer unos límites negativos a la potestad sancionadora de la Administración que no han sido franqueados.

13. Por escrito registrado el 13 de mayo de 1986, el Presidente del Congreso de los Diputados manifiesta que la Cámara no hará uso de las facultades de personación ni de formulación de alegaciones reconocidas por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

14. Acordada en providencia de 14 de mayo de 1986 la audiencia del Letrado del Estado para que en el plazo de diez días alegara lo que estimase oportuno sobre la pertinencia de la acumulación a la cuestión seguida con el núm. 926/1984, y manifestando éste su plena conformidad con la solicitud ya realizada en tal sentido por el Ministerio Fiscal, por Auto del Pleno del Tribunal de 5 de junio de 1986, estimando la existencia de un objeto común, se acuerda la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad 926/1984 y 237/1986 a efectos de su conjunta tramitación, sustanciación y decisión.

Por providencia de 14 de enero de 1988, se acordó señalar el día 21 de enero siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Con carácter previo al examen de constitucionalidad del art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre seguridad ciudadana, que constituye el objeto de fondo de los presentes procesos acumulados, debe analizarse el reparo opuesto en las alegaciones del Ministerio Fiscal, relativo al incumplimiento por las resoluciones judiciales que los han planteado de la justificación expresa, exigida por el art. 35.2 de la LOTC, de «en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión». Se trata de un defecto que de apreciarse en este momento comportaría la desestimación por no haber lugar a un pronunciamiento sobre dicha constitucionalidad (SSTC 103/1983, fundamento jurídico 1.º y 126/1986, fundamento jurídico 1.º) ya que, como tiene declarado este Tribunal, tal carencia es motivo de rechazo en trámite de inadmisión y también en el de Sentencia, cuando constituye razón impeditiva, no advertida de antemano. Se revela, por tanto, como tema inicial la constatación de que el llamado «juicio de relevancia» o esquema argumental del que resulta la dependencia entre el fallo del proceso *a quo* y la validez o invalidez de la norma que se somete a contraste de constitucionalidad está suficientemente exteriorizado; debiendo llegarse en este caso a una conclusión positiva, porque, aunque de forma esquemática, en los fundamentos jurídicos de los Autos de la Sala de la Audiencia se refleja que, habiéndose formulado en los correspondientes recursos contencioso-administrativos sendas pretensiones de anulación de multas impuestas por la Administración, como consecuencia del incumplimiento de medidas de seguridad establecidas por los Reales Decretos del Ministerio del Interior 2212/1978, de 25 de agosto, y 1325/1979, de 4 de julio, para joyerías, y por el Real Decreto del mismo Departamento 1324/1984, de 4 de julio, para establecimientos públicos y privados, en general el órgano judicial proponente de las cuestiones encuentra la cobertura legal de dichas normas reglamentarias en el art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre seguridad ciudadana, de forma que evidencia una relación lógica y directa entre la eventual anulación de esta norma y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas en dichos procesos contenciosos.

2. Entrando en el fondo del asunto, y para contestar a las dos cuestiones planteadas por la Audiencia Territorial de Valencia es necesario tener en cuenta las peculiaridades de la normativa de aplicación a los supuestos de que tales cuestiones provienen. En ambos casos la cuestión se plantea en el curso de procedimientos contencioso-administrativos, derivados de la imputación, por parte de la Administración, a establecimientos comerciales del incumplimiento de normas de seguridad, previstas en lo que se refiere a la cuestión 926/1984, en los Reales Decretos 2212/1978, de 25 de agosto, y 3062/1979, de 29 de diciembre, y, en la segunda cuestión, acumulada a la anterior, en el Real Decreto 1338/1984, de 4 de julio. En consecuencia, la Administración —en los dos casos el Gobierno Civil de Valencia— procedió a imponer dos multas de 250.000 pesetas fundándose en lo previsto en el ahora cuestionado art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, que establece

que «se considerarán actos que alteran la seguridad pública el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente a las Empresas para prevenir la comisión de actos delictivos. Tales actos podrán ser sancionados en la forma y cuantía que la legislación de orden público establezca, o con el cierre del establecimiento». Para la intelección del precepto ha de tenerse además en cuenta que el art. 2 b) de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 dispone que «son actos contrarios al orden público (...) los que alteren o intenten alterar la seguridad pública, el normal funcionamiento de los servicios públicos y la regularidad de los abastecimientos o de los precios, prevaleciendo abusivamente de las circunstancias». Y los arts. 18 y siguientes de la misma Ley prevén la posibilidad de que las Autoridades gubernativas sancionen los actos contra el orden público a que la citada disposición se refiere, estableciendo los órganos competentes y la cuantía de las sanciones.

3. Resulta, por tanto, que las sanciones impuestas por el Gobierno Civil de Valencia y que han dado lugar a las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, lo han sido en virtud de la aplicación conjunta de diversas normas de diferente rango (Reales Decretos, Decreto-ley, Ley preconstitucional) que vienen a integrar el tipo o descripción de la infracción, y a determinar la sanción imponible. Concretamente, las cuestiones a resolver se centran en lo dispuesto en el art. 9.º del Decreto-ley 3/1979, por considerar, por una parte, que esa norma vulnera la prohibición establecida en el art. 86.1 C.E. de que los Decretos-leyes afecten a los derechos regulados en el título I de la Constitución, y por otra, y en todo caso, que en la disposición cuestionada no se tipifican expresamente las conductas sancionables, sino que se deslegaliza la materia, vulnerándose el principio de legalidad en materia sancionadora. Se trata, pues, de precisar si la norma cuestionada, en cuanto Decreto-ley, posee el suficiente rango normativo para fijar tipos de ilícitos administrativos, y, en segundo lugar, y si así fuera el caso, si lleva a cabo una tipificación suficiente de tales ilícitos, de acuerdo con lo previsto en el art. 25.1 C.E.

4. En lo que aquí importa, y en relación con ambos puntos, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el significado de ese art. constitucional, y los requisitos que de él se derivan para la imposición de sanciones administrativas. Así, ha señalado que el art. 25.1 C.E. comprende una doble garantía: La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, y la segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de aquellas sanciones (STC 42/1987, de 7 de abril, fundamento jurídico 2.º).

5. Considerando en primer lugar lo relativo al rango de la norma cuestionada, a efectos de resolver la duda planteada por la Audiencia Territorial de Valencia en relación con la posible vulneración de lo previsto en el art. 86.1 C.E., ha de recordarse que, para delimitar el sentido del art. 25.1 C.E., el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el significado del término «legislación vigente» en el contenido («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 aquel momento») señalando que, en el aspecto penal, constitucionaliza el principio de legalidad de manera tal que prohíbe que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en norma distinta o de rango inferior a la legislativa (STC 8/1981, de 30 de marzo, fundamento jurídico 3.º), que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (STC 18/1981, de 8 de junio, fundamento jurídico 2.º), y que, en consecuencia, la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 el límite consistente en el principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan.

6. Desde esta perspectiva, la utilización del Decreto-ley para la previsión de tipos ilícitos y las correspondientes sanciones no supondría una contradicción con lo dispuesto en el art. 25.1, al configurarse el Decreto-ley, según el art. 86.1 C.E., como «disposición legislativa» que se inserta en el ordenamiento jurídico (provisionalmente hasta su convalidación, y definitivamente tras ésta) como una norma dotada de fuerza y valor de ley (STC 29/1982, de 31 de mayo, fundamento jurídico 2.º) y como tal, sujeta al recurso y cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal de acuerdo con lo previsto en el art. 27.2 de la LOTC.

Ahora bien, la Audiencia Territorial plantea las presentes cuestiones desde una perspectiva distinta, que parte de lo dispuesto en el art. 86.1 C.E., en el sentido de que los Decretos-leyes no

podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución. Las cuestiones propuestas versan sobre la posible afectación por el Decreto-ley de que se trata del derecho fundamental derivado de los mandatos del art. 25.1 C.E. Es, pues, sobre este tema específico, tal como resulta de los Autos de planteamiento, sobre el que debe pronunciarse este Tribunal, sin que se haya cuestionado la afectación de otros derechos, ni, en concreto, la constitucionalidad de la sanción de cierre del establecimiento, prevista en el art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, puesto que carece de relevancia para el fallo de los procesos en que se suscitaron las presentes cuestiones.

7. Ciertamente, el principio de legalidad proclamado en el mencionado art. constitucional se traduce en un derecho subjetivo de carácter fundamental (STC 77/1983, de 3 de octubre, fundamento jurídico 2.º), que queda protegido por el recurso de amparo constitucional. No cabe duda, pues, de que nos encontramos en este caso dentro del ámbito de los derechos regulados en el título I de la Constitución. Ahora bien, una mayor labor interpretativa es necesaria para determinar si en el presente supuesto nos encontramos ante un caso en que se produce una afectación por medio de un Decreto-ley, y contraria a lo mandado en el art. 86.1 C.E., del concreto derecho a que la cuestión se refiere.

Conviene a este respecto precisar el alcance del referido mandato del art. 86.1 C.E. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha debido ya enfrentarse con la delimitación de la restricción que constitucionalmente se impone a los Decretos-leyes de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I C.E., delimitación que ha efectuado, teniendo en cuenta la peculiar naturaleza y finalidad de ese tipo de normas. Ha señalado así que no cabe una interpretación de esa restricción que suponga el vaciamiento de la figura del Decreto-ley, y su inutilidad absoluta, lo que resultaría del otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo (STC 111/1983, de 2 de diciembre, fundamento jurídico 8.º). Y ha indicado igualmente que, en consecuencia, la prohibición a que nos referimos ha de entenderse como impeditiva, no de cualquier incidencia en los derechos recogidos en el título I, sino de una regulación por Decreto-ley del régimen general de los derechos, deberes y libertades contenidos en ese título, así como de que «por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos», habida cuenta de la configuración constitucional del derecho de que se trate, e incluso de su posición en las diversas secciones en el texto constitucional (STC 111/1983, fundamento jurídico 8.º).

8. A la luz de esta doctrina no puede considerarse que, en el caso que ahora se contempla, se haya producido esa afectación constitucionalmente prohibida, en relación con el derecho recogido en el art. 25.1 C.E. Primeramente, no cabe apreciar que la disposición cuestionada constituya una regulación general del régimen de tal derecho —en el improbable supuesto de que esa regulación general fuese posible respecto a un derecho que agota su eficacia, sin necesidad de mayor desarrollo, en el respeto por el órgano impositor de la sanción de los principios de legalidad y tipicidad—, puesto que se limita a establecer supuestos concretos de infracciones administrativas y las correspondientes sanciones. Y, en segundo lugar, y en el aspecto aquí considerado, tampoco puede apreciarse que la norma cuestionada comporte en forma alguna una contravención o menoscabo del contenido o elementos esenciales del derecho, puesto que la garantía querida por el art. 25.1 C.E., y consistente en que exista una cobertura de la actividad sancionadora de la Administración mediante norma de rango legal no se ve contradicha o disminuida, al ostentar rango legislativo la norma que se cuestiona. El art. 9.º del Real Decreto-ley 3/1979, por consiguiente, no representa una afectación constitucionalmente prohibida de derechos o libertades de los ciudadanos reconocidos en el art. 25.1 C.E., por lo que procede responder negativamente, en este respecto, a las cuestiones planteadas.

9. Cuestiona, en segundo lugar, la Audiencia Territorial de Valencia, la suficiencia de la tipificación que el art. 9.º del Real Decreto-ley lleva a cabo de las conductas sancionables, ya que esa norma efectúa una remisión o determinaciones reglamentarias que precarizarían las normas de seguridad cuya inobservancia constituye la conducta considerada como ilícita por el mencionado artículo, y esta insuficiencia en la tipificación representaría una vulneración del principio de tipicidad que se contiene en el art. 25.1 C.E.

En lo que concierne a este segundo punto, ya indicamos más arriba que este Tribunal ha confirmado que es necesario, para cumplir con lo querido en el art. 25.1 C.E., que se predeterminen en la norma legal, las conductas ilícitas y las correspondientes sanciones. Ahora bien, también ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 42/1987, de 7 de abril, fundamento jurídico 2.º) que el alcance de esa reserva de ley «no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter

en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales». El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 C.E., pues, prohíbe la remisión al reglamento que «haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 83/1984, de 24 de julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

10. proyectando las anteriores precisiones sobre la norma debatida, se llega a un juicio positivo de constitucionalidad respecto a su adecuación a lo dispuesto en el art. 25.1 C.E. El Real Decreto-ley, en su art. 9.º, concreta el desvalor de las conductas consideradas ilícitas en la referencia al incumplimiento por las Empresas de normas de seguridad teleológicamente encaminadas a la prevención de hechos delictivos, normas de seguridad que vendrán luego determinadas en sus circunstancias particulares por reglamentos que responderán, en cada caso, a valoraciones de carácter técnico y contingente, efectuadas por la Administración. El Real Decreto-ley fija suficientemente, así, los elementos esenciales del ilícito administrativo, y de las sanciones correspondientes, éstas últimas mediante la remisión a la legislación general de orden público, y mediante la introducción de una nueva sanción consis-

tente en el cierre del establecimiento. No hay, por tanto una «deslegalización de la materia» en cuanto a la fijación de los tipos o conductas sancionables, sino una remisión al reglamento que deja a salvo los elementos esenciales y necesarios para garantizar que no se producirá una regulación reglamentaria independiente y no subordinada a la ley. La colaboración reglamentaria en la tipificación de las conductas administrativamente ilícitas no supone, por tanto, en este caso, una vulneración del principio de legalidad contenido en el art. 25.1, en cuanto que el Real Decreto-ley contiene, como se ha dicho, los elementos fundamentales de esa tipificación.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 926/1984 y 237/1986.

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

Dada en Madrid a veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y ocho, firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesus Leguina Villa y Luis López Guerra.-Rubricado.

3143 Pleno. Cuestiones de inconstitucionalidad números 102 y 452/1986, acumuladas. Sentencia número 4/1988, de 21 de enero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 102 y 452/1986, acumuladas, promovidas, respectivamente, la primera por la Magistratura de Trabajo núm. 13, de Madrid, respecto del art. 32 de la Ley 23/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado, en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para el saneamiento del sector de seguros privados y para el reforzamiento del Organismo de control, y la segunda, por la Sala Primera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia, respecto del art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, antes referido. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Letrado del Estado, este último en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por Auto de 3 de enero de 1986, la Magistratura de Trabajo núm. 13 de las de Madrid, elevó a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 32 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado, en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para el saneamiento del sector de seguros privados y para el reforzamiento del Organismo de control, por su supuesta contradicción con los arts. 9.3, 24.1, 35 y 117.3 de la Constitución.

Los hechos que dan lugar a la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Ante la Magistratura mencionada presentaron el 14 de julio de 1984 demanda en reclamación de salarios don Manuel Fernández Lago y otros trabajadores contra la Empresa «Aseguradora Mundial, S. A.» (en liquidación). Por providencia de 12 de diciembre de 1984, a instancia de los demandantes, la Magistratura acordó el embargo preventivo de bienes de la Entidad demandada, llevándolo a efecto sobre diversos bienes.

b) Tras celebrarse el acto de juicio, el 17 de abril de 1985, la Magistratura referida dictó providencia en la misma fecha del siguiente tenor:

«Apreciándose una posible inconstitucionalidad en la Ley del Seguro Privado de fecha 2 de agosto de 1984 ("B.O.E." de 4 de agosto de 1984), en su art. 32, en relación con lo que dispone el art. 32 del Estatuto de los Trabajadores, y toda vez que al existir un embargo preventivo en estos autos, la Sentencia necesariamente, conforme al art. 1.418 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, habrá de hacer pronunciamiento de dicho embargo, es evidente que esto último constituye una medida propiamente ejecutiva cuya posibilidad aparece vedada durante el plazo de un año a partir de la resolución que se dicte, al juzgador, a virtud de la indicada normativa de la Ley de Seguro Privado. Con carácter previo a adoptar la decisión al respecto, oígase a las partes, al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear dicha cuestión, suspendiéndose el plazo para dictar dicha Sentencia.»

La Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras presentó el 31 de mayo de 1985, ante la Magistratura, escrito en el que, tras indicar que había tenido conocimiento de la providencia de 17 de abril de 1985 y que la Comisión había asumido la función de órgano liquidador de la Entidad demandada, en virtud de resolución de la Dirección General de Seguros de 7 de noviembre de 1984 («B.O.E.» de 19 de diciembre), manifestaba que la norma específicamente aplicable a la liquidación que la Comisión debía desarrollar era el Real Decreto 10/1984, de 11 de julio, cuyo art. 4.6, párrafo último, implica la suspensión del ejercicio de acciones judiciales contra la Entidad cuya liquidación haya sido asignada a la Comisión, suspensión que se alzaría únicamente en los casos en que el plan de liquidación no sea ratificado por la Dirección General de Seguros, o no sea aprobado en convenio de acreedoras, terminando por expresar que procedía la aplicación de tal art. 4.6 en lugar del art. 32 de la Ley 33/1984.

Los trabajadores demandantes, por escrito de 1 de junio de 1985, manifestaron su opinión favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y el Fiscal estimó no procedente plantearla, dado que según la providencia de 17 de abril de 1985, que no citaba precepto constitucional infringido, la contradicción no se da entre una norma con rango de ley y la Constitución, sino entre dos normas con rango de ley.

c) Por Auto de 3 de enero de 1986, la Magistratura acordó elevar al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad «del art. 32 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio»; considera que dichos preceptos, al privar temporalmente a los Tribunales de Justicia de la competencia para ejecutar sus propias Sentencias, conculcan el art. 117.3 de la Constitución y los principios y derechos de seguridad jurídica (art. 9.3), tutela efectiva de los Tribunales (art. 24.1) y el deber y derecho al trabajo y el de remuneración de éste (art. 35). La protección del derecho de los asegurados, en Entidades que precisen liquidación con intervención