

demanda el actor acotó el objeto de su pretensión y ciñó sus alegaciones a la reclamación de las cantidades correspondientes a las diferencias de retribución entre las funciones efectivamente llevadas a cabo, durante cierto periodo de tiempo, como realizador (nivel 2) y las que le incumbía legalmente desempeñar como ayudante de realización (nivel 3). Ninguna pretensión autónoma de reconocimiento pro futuro de categoría superior formuló en su nueva demanda, pues ello fue ya resuelto en sentido negativo por la anterior Sentencia de Magistratura. En consecuencia, el nuevo fallo judicial favorable a su reclamación de cantidad sólo pudo congruentemente satisfacer, y sólo satisfizo, en efecto, esta reclamación por diferencias salariales, sin que la mención al nivel retributivo superior que allí se recoge pueda tener otro significado que el de referir la cantidad adeudada por la Empresa al trabajo de realizador efectivamente desempeñado por el demandante, y a los solos y exclusivos efectos de reconocer a éste dicha cantidad, que fue el único objeto de debate según los hechos sobre reclamación de cantidad alegados en la demanda. Y siendo ello así, carece de todo fundamento el reproche de incongruencia e indefensión que el solicitante de amparo dirige a la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, pues es evidente que el tan pretendido reconocimiento pro futuro de categoría profesional superior no existió en la sentencia de instancia, ni por lo mismo hubo de ser combatido por la entidad demandada en su recurso de suplicación (amparada, por lo demás, en ese punto por una anterior Sentencia judicial no recurrida que desestimó totalmente esa pretensión de reconocimiento de categoría profesional), ni pudo, en suma, ser objeto de enjuiciamiento o declaración por la Sentencia dictada en suplicación.

3. La conclusión anterior obliga a rechazar también la pretendida vulneración del art. 24.1 de la Constitución por carecer la Sentencia impugnada de la necesaria motivación. En efecto, el recurso de suplicación que interpuso «Televisión Española, S. A.», contra la Sentencia de Magistratura que le condenaba al pago de cantidad por diferencias salariales se fundaba exclusivamente en la infracción del art. 1.973 del Código Civil y del art. 59.2 del Estatuto de los Trabajadores, esto es, en la no interrupción del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de reclamación de una parte de las cantidades adeudadas por «Televisión Española, S. A.», al interesado, plazo cuya

interrupción fue, por el contrario, aceptada por la Sentencia de instancia. Pues bien, en relación con este único objeto del recurso de suplicación frente al que nada alegó o impugnó el solicitante de amparo, la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo contiene una amplia y razonada motivación sobre la cual apoya su fallo parcialmente estimatorio de la pretensión de la entidad recurrente. Partiendo de la doctrina del Tribunal Supremo, que exige una identidad de naturaleza entre la acción ejercitada y la acción de prescripción para poder entender interrumpida esta última, el Tribunal Central de Trabajo ha considerado que, en el caso de Autos, no concurría tal identidad entre la solicitud de clasificación profesional que, en su momento, presentó el interesado y la reclamación de diferencias salariales objeto del proceso que la Sala debía resolver, lo que condujo a la Sala a estimar parcialmente el recurso de suplicación. La Sentencia impugnada en amparo no carece, por tanto, de motivación, y ninguna razón había para que tal motivación se extendiera también, como pretende el recurrente, al reconocimiento o no de categoría profesional y nivel retributivo, pues este extremo no fue objeto de debate ni de declaración autónoma en la Sentencia de instancia, no fue tampoco suscitado por ninguna de las partes en suplicación y, por ende, ningún razonamiento cabía exigir acerca del mismo a la Sentencia que puso fin a dicho recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el presente recurso de amparo interpuesto por don Luis Muñoz Almagro.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de marzo de mil novecientos noventa.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

10085 Sala Primera. Sentencia 61/1990, de 29 de marzo. Recurso de amparo 370/1988. Contra Sentencia del Tribunal Supremo que confirma sendas Resoluciones de la Dirección General de la Policía y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior que revocaron la licencia de detective privado del recurrente. Vulneración del derecho reconocido en el art. 25.1 C.E., por falta de cobertura legal de la Orden ministerial en apoyo de la cual se impuso sanción al recurrente.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 370/88, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Rafael Sánchez Izquierdo Nieto, en nombre y representación de don Hilario Celma Saleta, bajo la dirección letrada de don Silverio Aguirre Crespo, contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 11 de mayo de 1987, que confirma sendas Resoluciones de la Dirección General de la Policía y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado ante el Juzgado de Guardia el 29 de febrero de 1988, y que tuvo entrada en este Tribunal el 2 de marzo del mismo año, don Rafael Sánchez Izquierdo, en nombre y representación de don Hilario Celma Saleta, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 11 de mayo de 1987.

2. El recurrente solicitó en su día, y obtuvo, licencia para desarrollar su actividad profesional como detective privado. Sometido a diversas inspecciones, se revocó su licencia por Resolución de la Dirección General de la Policía, de 18 de diciembre de 1985, confir-

mada en alzada por Resolución, por delegación del Subsecretario del Ministerio del Interior, de 14 de junio de 1986.

3. Recurridas las citadas Resoluciones al amparo de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, fue estimado el recurso por Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 12 de diciembre de 1986. Interpuesto recurso por el Abogado del Estado, la Sala Quinta del Tribunal Supremo dictó Sentencia por la que se revocaba la anterior de la Audiencia Nacional, confirmando, pues, las Resoluciones administrativas. A la Sentencia se adjunta por uno de los miembros de la Sala Voto particular discrepante de la misma.

4. Señala el recurrente en la demanda que la Sentencia del Tribunal Supremo no le fue nunca notificada. No obstante, el 19 de noviembre de 1987, se le notificó una providencia de la Audiencia Nacional en la que se hacía referencia a la confirmación de la Sentencia de dicho órgano por el Tribunal Supremo. Posteriormente, el 5 de febrero de 1988, se le notificó otra providencia, anulando la anterior, por la que se le comunicaba, a efectos de la condena en costas, que la Sentencia del Tribunal Supremo había revocado la de la Audiencia Nacional.

5. El recurrente invoca, a los efectos de amparo, la violación de los arts. 17 y 25.1 de la Constitución. Argumenta en su escrito que la Orden de 20 de enero de 1981, que da cobertura a la revocación de la licencia de detective, viola los arts. 25.1, 53 y 97 de la Norma fundamental. De estos preceptos se deriva la necesidad de que las disposiciones sancionadoras deban tener rango de Ley, pudiéndose eventualmente desarrollar por Reglamento. La Orden citada, y al menos su art. 12, carece de cobertura legal alguna, superando el mero marco de organización interna, y prevé para los sometidos a una sujeción especial una serie de sanciones, en algunos casos gravísimas. Por todo ello, dicho precepto ha de considerarse nulo de pleno derecho, nulidad que se extiende a cada caso en que se aplique, como es el de autos.

Continúa la demanda su argumentación señalando que el art. 25.1 de la Constitución exige respecto de las infracciones administrativas que, aunque no deban tipificarse tan exactamente como las penales, se describan acciones u omisiones. En la Orden citada no se hace un catálogo de infracciones, no se clasifican éstas (muy graves, graves, leves), no existe una división de sanciones que se corresponda a la gravedad de las infracciones; lo único que se hace es exigir el ajustarse a una norma, sancionando sin más la falta de ajuste. En el presente caso ni siquiera se ha razonado la proporcionalidad de la sanción, fundándose en la mayor o menor gravedad, conculcándose, así, el art. 17 en relación con el 9 y 25.1 de la Constitución.

La representación del recurrente concluye sus alegaciones principales justificando que el acto impugnado vulnera el principio de legalidad, que protege al representado con rango de derecho fundamental, al imponerse una sanción basándose en supuestos de infracción incorporados a una norma jurídica que choca con el art. 25.1 de la Norma fundamental. El art. 12 de la Orden ministerial de 20 de enero de 1981, netamente sancionador, debería quedar, pues, supeditado al art. 25 de la Constitución.

Por todo lo anterior concluye el recurrente solicitando que se declare la nulidad de las Resoluciones administrativas impugnadas, así como de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1986, reconociendo su derecho a no ser sancionado en aplicación del art. 12 de la Orden ministerial de 20 de enero de 1981.

Por otro sí se solicita la suspensión de las resoluciones y la Sentencia recurridas, recordando que desde el principio del procedimiento judicial seguido han permanecido las citadas resoluciones suspendidas, en aplicación de la regla general de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, al no existir perjuicios graves para el interés general, y si habría graves perjuicios para él y para las personas que trabajan con el recurrente al impedir que se desarrollaran las actividades profesionales habituales.

6. Por providencia de 16 de marzo de 1988, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional acordó tener por interpuesto recurso de amparo por el Procurador don Rafael Sánchez Izquierdo Nieto, en nombre y representación de don Hilario Celma Saleta. Asimismo, acordó requerir a la Dirección General de la Policía, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y Sala Quinta del Tribunal Supremo, para que remitieran testimonio del expediente instruido con motivo de la sanción impuesta al solicitante del amparo, en el que se dictó Resolución el 18 de diciembre de 1985, confirmada por la del Subsecretario del Ministerio del Interior, de fecha 14 de junio de 1986; del recurso contencioso-administrativo, núm. 16.944, en el que se dictó Sentencia el 12 de diciembre de 1976; y del recurso de apelación núm. 913/87, en el que se dictó Sentencia el 11 de mayo de 1987, respectivamente.

Por providencia de 9 de mayo de 1988, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones reclamados a la Audiencia Nacional, Tribunal Supremo y Dirección General de la Policía. Asimismo, admitir a trámite la demanda de amparo formulada por el Procurador señor Sánchez Izquierdo Nieto, en representación de don Hilario Celma Saleta, acordándose abrir la pieza de suspensión.

8. Por Auto de 26 de mayo de 1988, la Sala Segunda de este Tribunal acordó la suspensión del acto objeto del recurso y de la resolución judicial que confirmó la administrativa.

9. Por providencia de 3 de octubre de 1988, la Sección Cuarta concedió un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y Procurador señor Sánchez Izquierdo Nieto, para que, con vista de las actuaciones, formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

10. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 19 de octubre de 1988, se ciñe, en sus alegaciones, a la supuesta vulneración del derecho a la legalidad en materia de infracciones y sanciones administrativas (art. 25.1 C.E.), por no estimar procedente las relativas a los arts. 9 y 17.

Opone en primer lugar la excepción de falta de agotamiento de la vía judicial previa o, alternativamente, carencia de legitimación, ya que el señor Celma Saleta no se personó ante la Sala Quinta del T.S. Estimada la apelación, el hoy recurrente tuvo conocimiento del fallo del T.S. adverso a sus intereses, con ocasión del trámite ante la Audiencia Nacional de la tasación de costas.

A su entender, no se ha agotado la vía judicial procedente (art. 43.1 LOTC), lo que es causa de inadmisión, y ahora de desestimación. El debido «agotamiento» de la vía judicial previa hace necesario que el ciudadano que se cree agraviado esté presente en todos los grados e instancias sin desentenderse de la defensa de su derecho. En nuestro caso, el «agotamiento» correcto de la vía judicial imponía que el hoy solicitante de amparo se hubiera personado ante el T.S. y alegado en pro de la confirmación de la Sentencia de la Audiencia Nacional.

El señor Celma Saleta no fue parte en la segunda instancia, y al faltarle carácter de parte en el grado de apelación, no puede entenderse que goce de legitimación para solicitar el amparo de este Tribunal según el recto sentido del art. 46.1 b) LOTC. Sostiene a continuación el Abogado del Estado que no ha existido vulneración del derecho que proclama el art. 25.1 C.E.

En efecto, alega que la licencia de detective «personal e intransferible» es de otorgamiento reglado o vinculado («se otorgará a todos aquellos que reúnan los requisitos a que se refiere el art. 1º»), y son causas legítimas de denegación la sanción de «retirada de la tarjeta» o la inhabilitación por decisión judicial. Es claro que la «retirada de la tarjeta» supone la preexistencia de una grave falta de probidad profesional o, en general, un incumplimiento grave de las normas reguladoras de la profesión, que, en ambos casos, arguyen inidoneidad o ineptitud

profesional. La resolución que se recurre sanciona al señor Celma Saleta con la revocación de su licencia de detective privado por muy variadas razones. En primer término, el señor Celma Saleta había concluido contratos mercantiles onerosos con ciertas personas para la apertura de aparentes agencias o sucursales, lo que representa violación del art. 5 de la Orden de 20 de enero de 1981 (por no ser laboral la relación) o, alternativamente, de su art. 3 (cobertura indebida de las actividades detectivescas de terceros mediante una licencia «personal e intransferible»). En segundo lugar, infringió el hoy actor, de nuevo, el art. 5 de la Orden por utilizar servicios auxiliares de personas no autorizadas por la Dirección General de la Policía. En tercer lugar, el señor Celma Saleta había vulnerado el deber de secreto (art. 9 de la Orden), al facilitar a un periódico datos obtenidos en una investigación encargada por un particular. Por último, el solicitante de amparo publicó un anuncio sin consignar el número de su licencia. El recurso no discute la realidad de estas conductas en las que se basa la revocación de la licencia de detective expedida a favor del señor Celma Saleta. Expone seguidamente las razones por las cuales el acto administrativo frente al que solicita amparo no ha lesionado el derecho fundamental que el art. 25.1 C.E. otorga al recurrente. Ante todo, no se ha violado el citado derecho porque, como bien apunta la Sala Quinta del T. S., la revocación de la licencia de detective no tiene carácter de sanción. El recurrente no ha sido «sancionado», lo que deja el caso fuera de la esfera del art. 25.1 C.E. («Nadie puede ser condenado o sancionado...»).

Es cierto que el art. 12 de la Orden de 20 de enero de 1981 califica la revocación como «sanción» y lo propio hacen otros artículos de la misma disposición (v. gr., el art. 3). Y por esta razón el hoy actor ha podido disfrutar de las garantías del procedimiento sancionador regulado en los arts. 133 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo. Pero es obvio que ni la Sala Quinta del T.S. ni esta Sala están vinculados por las calificaciones en Derecho efectuadas por una Autoridad administrativa —el Ministerio del Interior— con ocasión de ejercer la potestad reglamentaria. La revocación merecerá la calificación jurídica que resulte del análisis razonado de su régimen propio.

La Orden de 20 de enero de 1981 es, ante todo, una regulación profesional. Ha de notarse, sin embargo, que la protección de los derechos fundamentales de los particulares frente a posibles perturbaciones y la defensa del recto ejercicio de las funciones administrativas de seguridad pública permiten hallar una cobertura legal de la reglamentación profesional de los detectives privados en el art. 2 a) de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 (reinterpretado de acuerdo con la C.E.) y actualmente en los arts. 11.1 y 12.1 A.g) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El punto fundamental del régimen profesional de los detectives privados es la sumisión a licencia del ejercicio de su profesión. Mediante este título administrativo se crea una relación duradera de control entre Administración y profesional; hay incluso una suerte de atracción de la profesión de detective privado a la esfera de la Administración policial.

A su entender, la revocación de una licencia —o, en general, de un título administrativo habilitante— puede tener carácter sancionatorio (revocación-sanción) y puede no tenerlo, y carece de carácter sancionador cuando es consecuencia de la pérdida sobrevenida de las condiciones de acceso o ejercicio de la profesión.

Sigue el Abogado del Estado diciendo que, por otra parte, la Orden de 20 de enero de 1981 no viola la garantía formal, porque no es posible exigir retroactivamente la reserva constitucional de Ley implícita en el art. 25.1 C.E. para las infracciones y sanciones administrativas, y el art. 12 de la Orden es igual al párrafo segundo del art. 10 de la Orden de 7 de marzo de 1972. La misma «sanción» que se le ha impuesto al hoy recurrente en aplicación de la Orden de 1981 hubiera podido imponerse aplicando la Orden de 1972. La Orden de 1981 no innova en perjuicio del señor Celma Saleta la regulación contenida en la Orden de 1972.

Tampoco puede estimarse violada la garantía material inmanente en el art. 25.1 C.E. Los incumplimientos o violaciones cometidos por el recurrente son indubitables y las normas vulneradas —arts. 3, 4, 5 y 9 de la Orden de 20 de enero de 1981— son lo suficientemente claras y precisas para que el recurrente supiera a qué atenerse y para evitar toda arbitrariedad en el actuar administrativo. El art. 12 de la repetida Orden es ciertamente una norma general de reenvío («El incumplimiento de lo dispuesto en la presente Orden», etc.). Pero las normas a que el art. 12 reenvía son cortas en número (un poco más de diez artículos) y de redacción lo suficientemente precisa como para que una norma de reenvío cual es el art. 12 no represente riesgo alguno de inseguridad para el ciudadano ni dé margen para su aplicación arbitraria. Y en cualquier caso, en el supuesto que nos ocupa, ni el recurrente ha denunciado arbitrariedad de la Administración, ni tampoco ha razonado convincentemente que la Orden de 1981 hiciera intolerablemente insegura la programación de su conducta. El contenido normativo esencial de los arts. 3, 4, 5, 9 y 12 de la Orden de 20 de enero de 1981 tiene decenios de existencia y cuenta una práctica aplicativa más que considerable para que Administración y ciudadanos sepan a qué atenerse.

Termina aplicando se dicte en su día Sentencia denegando el amparo pretendido.

11. Don Rafael Sánchez Izquierdo Nieto, Procurador de los Tribunales y de don Hilario Celma Saleta, en escrito presentado el 31 de octubre de 1988, ratifica lo expuesto en sus escritos de interposición y de alegaciones realizada en relación a la suspensión solicitada, y por la Sala acordada.

La protección solicitada de este Tribunal trae su origen de una verdadera sanción administrativa impuesta por la Administración del Estado, sin que pueda dudarse que pueda considerarse como una verdadera sanción administrativa, por cuanto, como ya se mantuvo en el escrito de interposición, la Administración inicia un auténtico procedimiento sancionador por el que acogidos a lo preceptuado en los arts. 133 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo impone una sanción administrativa y concede, en su notificación de pliego de cargos de 23 de agosto de 1985, «un plazo de ocho días...» para alegar lo que estime por conveniente en defensa de sus derechos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 136.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo», de igual modo, en su propuesta de Resolución de 23 de octubre de 1985: En el «plazo de ocho días que para alegaciones establece el art. 137.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo...».

Se conculca el principio de legalidad, conforme se ha dicho, pues se aplica este procedimiento, auténtica y verdaderamente sancionador, es más, concebido como tal, sobre disposiciones contenidas en norma de rango mínimo sin habilitación legal, para imponer sanciones.

La existencia de gran variedad de normas que regulan profesiones y oficios no significa en modo alguno que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los Reglamentos pues existen contrapesos que el Alto Tribunal señala, provenientes de los principios generales o específicamente de otros artículos de la Constitución que configuran reservas específicas de la Ley (STC 24 de julio de 1984).

La Administración podrá, y para su efectividad, deberá, ejercer su potestad sancionadora mediante la aplicación de normas reglamentarias, pero imprescindiblemente deberá previamente cumplirse el mandato constitucional del art. 25, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, lo que no excluye que la tal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla (la Ley) queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal forma que sólo sean infracciones las acciones y omisiones subsumibles en la norma con rango de ley). Cita a continuación doctrina del T.S. y del Tribunal Constitucional y añade que se ha pretendido por parte de la Abogacía del Estado justificar la sanción en aras de una pretendida situación de sujeción especial del recurrente. Errónea interpretación de las normas la realizada para llegar a tan grave conclusión, pues ha dicho el Tribunal Constitucional que el principio de legalidad de la actuación administrativa cobija a «cualquier ciudadano», y cita como ejemplos que están sujetos a sujeción especial, pero no excluidos de la protección constitucional del principio de legalidad, aquellas personas que solicitan de la Administración y obtienen licencia de armas y permiso para cazar. La regulación de infracciones e imposición de sanciones se regula por Ley que da cobertura a cualquier actuación administrativa posterior: Ley 1/1970, de 4 de abril, y también aquellas personas que solicitan de la Administración y obtienen licencia para conducir vehículos y autorización para su uso, y sus sanciones y retiradas de la citada autorización está regulada por normas de carácter legal: Ley 47/1959, de 30 de julio, Ley de Enjuiciamiento Criminal y Código Penal, así como aquellas personas que solicitan de la Administración y obtienen licencia para el ejercicio de la actividad publicitaria, así como su ordenación e inspección, siendo reguladas las condiciones necesarias para su ejercicio, así como la revocación de la licencia otorgada, todo ello tras la cobertura de una ley, la Ley 61/1964, y en fin, aquellas personas que solicitan de la Administración y obtienen licencia para la realización de obras con el Estado, o para gestionar servicios públicos, por ley se concede la licencia y por ley se podrá revocar, Ley 198/1963, de 28 de diciembre. Por ello, resulta absurdo mantener la argumentación de sujeción especial para justificar la no sujeción de una norma al principio de legalidad, y en este sentido se manifestó este Tribunal Constitucional en STC 2/1987.

Todo ello lleva a tener que reconocer la ilegalidad de la Orden ministerial de 20 de enero de 1981, por cuanto no cumple absolutamente ninguno de los requisitos que para las normas sancionadoras tiene reconocidos tanto la Constitución cuanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Constitucional, en las innumerables Sentencias citadas en este escrito, amén de la omitidas por reiterativas e innecesarias, en igual sentido.

12. El Fiscal, en escrito presentado el 31 de octubre de 1988, comienza por recordar que el recurso se formula por el cauce del art. 43 LOTC, esto es, frente a un acto administrativo, aquí, la resolución sancionadora del Ministerio del Interior. Aunque se dice también que el recurso se dirige contra la Sentencia del T.S. (así, en el encabezamiento de la demanda) y en algún momento se dice que la Sentencia del T.S., no ha sido notificada al actor (antecedente sexto), de ello no se deduce ninguna pretensión ni se le anuda lesión constitucional autónoma. No puede haber duda de que lo recurrido es sólo el Acuerdo sancionador. La nulidad de la Sentencia se interesa por vía de consecuencia. Toda la

argumentación que contiene la demanda va dirigida a poner de relieve las tachas inconstitucionales en que ha incurrido el acto sancionador.

El art. 43.1 LOTC exige agotar la vía judicial procedente como requisito previo antes de recurrir en amparo frente a actos del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios. Pues bien, en este caso no puede entenderse agotada la vía judicial. El recurrente, que obtuvo fallo favorable en la instancia, no se personó en el recurso de apelación interpuesto contra ese fallo por la representación de la Administración. La vía judicial de que habla este precepto no es sólo la primera instancia, sino que la forma también los recursos sucesivos, más aún cuando, como aquí ocurre, fueron utilizados por las otras partes. No puede decirse que quien voluntariamente resuelve no personarse en un recurso incluido en esa vía judicial procedente haya agotado ésta. El demandante se desentendió del curso sucesivo de su reclamación, una vez que prosperó en la instancia, y no continuó defendiendo su derecho. No puede, *per saltum*, sin haber intervenido en trámite tan decisivo como la apelación, deducir una acción de amparo. Incumple lo exigido en el art. 43.1 LOTC y, en consecuencia, incurre en motivo de inadmisión [art. 50.1 a)], lo que, advertido en este momento, debe llevar a su desestimación.

Caso de no prosperar las anteriores consideraciones, el recurso sería igualmente inadmisibile, ahora por caducidad. El art. 43.2 LOTC establece un plazo de veinte días para recurrir, que se cuenta desde la notificación de la sentencia. Aquí no existió notificación de la Sentencia que ponía término a la vía judicial por cuanto que quien ahora recurre no compareció en aquel trámite al que fue convocado como apelado.

Ante la ausencia de notificación formal de una resolución judicial, el conocimiento material de la misma, siempre que resulte acreditado de modo fehaciente, actúa como sustitutivo válido de esa falta. Es reiterada doctrina de este Tribunal. De suerte que si se justifica ese conocimiento, pudiendo deducirse en virtud de una operación lógica de los datos de que se disponga, será a partir de ese conocimiento, y no, en momento posterior que señale el interesado, cuando comience a contarse el plazo de caducidad que señala la Ley.

En nuestro caso, el recurrente, que sabía que se había recurrido la Sentencia de instancia porque fue emplazado ante el T.S. fue notificado de que habían sido devueltas las actuaciones a la Audiencia Nacional por el T.S. Es ese momento el día inicial del plazo para recurrir en amparo, pues tal notificación lleva consigo forzosamente un conocimiento material suficiente del fallo dictado en alzada. No es concebible que unos profesionales del Derecho, el Procurador notificado y el Letrado al que lógicamente hay que pensar que aquel llevó el contenido de lo participado, reciban una comunicación judicial que afecta decisivamente al interés que representan o en cuya defensa actúan sin que indague cuál ha sido el resultado de la apelación planteada, y si se comporta de otro modo, no será difícil concluir que se ha actuado de modo negligente, como tiene dicho este Tribunal (STC 56/1985). Y aún después tuvo ocasión de conocer el actor que el T.S. había resuelto. Fue cuando se hizo la tasación de costas con su intervención presentando su Letrado minuta de honorarios, debido al error en que incurrió la Secretaría de la Sala al creer que el fallo había sido confirmatorio y se mantenía la declaración de la Sentencia inicial que condenaba en costas a la Administración. Tampoco, entonces, por lo que se ve, se hizo gestión alguna para conocer el fallo de apelación. No es lógico admitir que el error de la Secretaría pudo determinar la creencia del demandante de que el fallo de instancia se había confirmado. Y sólo fue más tarde, cuando la Sala le comunica el error padecido al hacer la tasación de costas, que era él y no la Administración quien corría con ellas, cuando cae en la cuenta de que la Sentencia le fue desfavorable. No es, evidentemente, explicación que pueda aceptarse teniendo en cuenta criterios lógicos del comportamiento de un justiciable. Al estimar que este momento, el de la comunicación de una nueva tasación de costas, es el inicial para el cómputo del plazo para recurrir, el interesado ha extendido a su conveniencia ese plazo que, al ser de caducidad como repetidamente ha dicho este Tribunal (p. ej., ATC 642/1984), no puede ser objeto de ampliación alguna.

Por ello procede desestimar el amparo interesado.

13. Por providencia de 7 de noviembre de 1988, la Sección Cuarta de este Tribunal Constitucional acordó tener por recibidos los precedentes escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal, del Abogado del Estado y del Procurador señor Sánchez Izquierdo.

A la vista de lo manifestado en su escrito de alegaciones por el citado Procurador señor Sánchez Izquierdo, y de conformidad con lo prevenido en el art. 51 LOTC, en relación con el 88 de la misma Ley, se requirió al T.S. para que, en el plazo de diez días, remitiera testimonio del recurso de revisión núm. 215/87 que se dijo por la parte fue interpuesto ante la Sala Tercera del citado Tribunal.

14. Por providencia de 9 de enero de 1989, la Sección Cuarta de este Tribunal Constitucional acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por el T.S. relativas al recurso de revisión núm. 215/87, de las que se dio vista por un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al solicitante del amparo, para que, dentro de dicho término, ampliaran las alegaciones formuladas en su día al evacuar el trámite conferido en providencia de 3 de octubre de 1988.

15. El Fiscal, en escrito presentado el 18 de enero de 1989, manifiesta que el recurso de revisión interpuesto, y aún en tramitación, nada tiene que ver con lo que es objeto del presente recurso. Fue formulado por el Abogado del Estado sólo en lo que se refiere al pronunciamiento en costas que contenía la sentencia cuya revisión se pidió. Es, por tanto, completamente ajeno a la impugnación que se trae ante este Tribunal que en modo alguno puede verse afectada por lo que se resuelva en dicho extraordinario recurso. Nada, por consiguiente, tiene que añadir a lo que dijo en el informe emitido con arreglo a lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC.

16. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 18 de enero de 1989, sostiene, asimismo, que el citado recurso de revisión ha sido promovido por la Abogacía del Estado y versa exclusivamente sobre el pronunciamiento relativo a las costas contenido en la Sentencia de la Sala Quinta del T.S. de 11 de mayo de 1987. Consecuentemente, el recurso de revisión dado su limitado alcance es absolutamente irrelevante para el presente amparo, como no sea para subrayar una vez más (cf. la alegación II de su escrito de 19 de octubre de 1988) el desentendimiento del hoy demandante de amparo en el agotamiento de la vía judicial previa a esta constitucional [arts. 43.1 y 46.1 b) LOTC]; si hubiera sido parte en la apelación, la representación procesal del señor Celma Saleta habría sido emplazada en el recurso de revisión (arts. 102.2 LJCA y 1.801 L.E.C.).

17. Don Rafael Sánchez Izquierdo Nieto, Procurador de los Tribunales y don Hilario Celma Saleta, en escrito presentado el 25 de enero de 1989, alega que dado que en las citadas actuaciones nada se discute del fondo de lo que es materia objeto de esta demanda, esta parte se ratifica en su anterior escrito de alegaciones, sin que haya que modificar en nada lo ya expuesto.

18. Por providencia de 26 de mayo de 1990 se fijó para deliberación y votación del presente recurso el día 29 de los mismos mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar a conocer y decidir sobre el fondo de este recurso de amparo es necesario hacerlo acerca de las objeciones de carácter procesal y formal que formularon tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal. El primero aduce la falta de agotamiento de la vía judicial previa o, alternativamente, la carencia de legitimación del aquí recurrente, con la cita, en su apoyo, de los arts. 43.1, 50.1 a), 43.2 y 46.1 b) de la Ley Orgánica de este Tribunal. En cuanto al Ministerio Fiscal, por éste se objeta también aquella falta de agotamiento y, subsidiariamente, la excepción de caducidad (art. 43.2 de la LOTC).

2. Como se ha expuesto en los antecedentes, el actor, a quien le había sido impuesta en expediente administrativo la sanción de pérdida o revocación de su licencia como Detective privado, según las prescripciones de la Orden del Ministerio del Interior, de 20 de enero de 1981, recurrió la misma al amparo de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, en cuyo procedimiento obtuvo resolución favorable a sus intereses, en cuanto la Sentencia de la Audiencia Nacional -Sección Primera- anuló por contrario a Derecho el acto administrativo, condenando en las costas a la Administración. La Sentencia fue recurrida, en nombre de ésta, por el Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo, quien por Sentencia de 11 de mayo de 1987 la revocó, desestimando por tanto el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el actor, asignando a éste el pago de las costas de la primera instancia.

El actor, hoy recurrente en amparo, no se personó en el recurso de apelación. Pues bien, de esta no asistencia o personación de la parte que había obtenido sentencia favorable, infieren tanto el Abogado del Estado como el Fiscal su conclusión de que dicho recurrente no ha agotado la vía judicial previa que exige el art. 43.1 de la LOTC para la válida interposición del recurso de amparo ante este Tribunal.

Este requisito tiene su causa y sentido en el carácter subsidiario del recurso de amparo (art. 53.2 C.E.) y significa la prohibición de dirigirse de modo directo -y *pers saltum*- a este T.C. si no se ha intentado antes la defensa del derecho fundamental ante los Tribunales ordinarios, a través del proceso adecuado.

Es evidente, sin embargo, que el sancionado por la Administración -contra cuyo acto primordialmente se recurre ahora- interpuso la pertinente demanda judicial, como antes se ha expuesto, obteniendo resolución favorable. Lo que no hizo, ciertamente, fue comparecer en el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, actitud jurídica y procesalmente irreprochable, en tanto en cuanto la personación corresponde al ámbito de un derecho disponible, no constituye un deber y está configurado en nuestro ordenamiento procesal como carga, es decir, como conducta posible de la parte a la que no se anuda otro efecto que el de soportar el posible perjuicio, en el ámbito sustantivo o material, del eventual debilitamiento de su defensa u oposición frente a los argumentos del apelante.

Desde el punto de vista, pues, del deber jurídico procesal de apurar la vía judicial como previa al recurso de amparo, el recurrente promovió

el oportuno proceso, agotando a esos efectos y en su interés dicho *iter* procesal, puesto que obtuvo Sentencia favorable (la que anuló el acto administrativo impugnado ahora aquí) y ya no le era exigible otra conducta, sino la de esperar la firmeza de aquella resolución. Si ésta no llegó a producirse lo fue debido a la apelación de la otra parte, frente a la cual podía, o bien comparecer como apelado -a los efectos de su defensa material- o bien abstenerse y esperar el fallo de la apelación. Dicha parte, por tanto, había obtenido satisfacción a su derecho, según ella, vulnerado y había dado ocasión a la jurisdicción para repararlo (subsidiariedad del amparo). La no firmeza de la Sentencia obtenida, y la apelación de la contraparte y la subsiguiente Sentencia revocatoria del Tribunal Supremo, agotó, a los efectos del requisito previo inexcusable, la vía judicial. No sería, pues, en absoluto razonable reprochar al recurrente ahora un incumplimiento procesal que él inició en forma, negándole el acceso al recurso de amparo frente a una Sentencia para él gravosa en cuanto revoca o anula la primera favorable, contra la cual, lógicamente, no podía recurrir, ni siquiera para -siguiendo la peculiar tesis teórica de las objeciones aquí formuladas- apurar, agotar la vía procesal judicial.

3. Tampoco cabe admitir como existente la falta de legitimación que objeta el Abogado del Estado.

En coherencia con lo antes expuesto, la parte que no comparece como apelada tras haber obtenido una Sentencia favorable en la instancia, no pierde su condición de parte procesal ni, por consiguiente, su legitimación *ad processum*. Esta legitimación viene exigida por el art. 46 b) de la LOTC (haber sido parte en el proceso judicial correspondiente), para impetrar el amparo.

El litigante, en la situación aquí estudiada, no pierde, en efecto, su condición de parte, sino que, como tal sigue sometido a la eventual decisión recaída en apelación, promovida ésta por la contraria. Su posición procesal es la misma, es decir, matizándola, la de parte no comparecida, con todos sus derechos anejos, entre ellos, y esencial, el de ser notificada en forma de la sentencia definitiva (no se olvide que ni siquiera el litigante rebelde pierde aquella condición, pues puede comparecer sin retrotraerse el procedimiento). Y es evidente que, recaída sentencia definitiva en la apelación, gravosa para la parte no comparecida como apelada, está legitimada ésta para instar la protección constitucional. Otra cosa sería una sanción o consecuencia arbitraria, no fundada, puesto que dicho interesado sólo podrá recurrir en amparo cuando la lesión (o la no reparación de ésta) se produzca, aquí en la segunda instancia.

4. Por lo que se refiere a la excepción de caducidad (art. 43.2 LOTC) por la extemporaneidad en la presentación de la demanda de amparo, hay que pronunciarse también en sentido negativo.

En efecto, como ya se hecho constar en los antecedentes, el actor afirma que la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1987, que revocó la de la Audiencia Nacional, no le fue notificada en forma, afirmación que no aparece desmentida por las actuaciones. Si resulta, según también alegaba, que la primera referencia que tuvo de la decisión judicial del Tribunal Supremo procedía de una providencia de la Audiencia Nacional en relación con la condena en costas, por la que se le notificaba la confirmación por el Tribunal Supremo de la sentencia apelada, notificación de fecha 19 de noviembre de 1987, lo que, al ser confirmatoria de la que obtuvo favorable en la instancia, excluía toda posible impugnación. Fue más tarde, cuando se le notificó otra providencia -en 5 de febrero de 1988- por la que, advertido por la Audiencia el error, declarándose nula la anterior, se le comunicaba la revocación por el Tribunal Supremo de la Sentencia de la Audiencia Nacional, cuando tuvo conocimiento de la Sentencia definitiva.

Siendo esto así -y no existen datos que permitan sentar lo contrario- ha de admitirse que la demanda se presentó en tiempo, pues el plazo de veinte días ha de computarse a partir del momento en que el actor tuvo conocimiento fehaciente de la sentencia que presumiblemente agota la vía previa, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal [SSTC 45/1985, 56/1985 y, más reciente, la de 15 de marzo de 1990 (R. A. 1.247/87)], por lo que, presentada la demanda en 29 de febrero de 1988, es visto que no transcurrieron los veinte días desde el 5 de dichos mes y año y, que, por consiguiente, está dentro del plazo.

5. El acto del poder público primordialmente recurrido es, como ya se ha indicado, el integrado por las Resoluciones de la Dirección General de Policía -de 18 de diciembre de 1985- y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior -de 14 de junio de 1986- que revocaron la licencia de detective privado del recurrente, anuladas primero por la Sentencia de la Audiencia Nacional -de 12 de diciembre de 1986-, pero convalidadas por el Tribunal Supremo -de 11 de mayo de 1987-. Aquellas Resoluciones tuvieron su base normativa en la Orden del Ministerio del Interior de 20 de enero de 1981 y en concreto en su art. 12, cuyo tenor es el siguiente: «El incumplimiento de lo dispuesto en la presente Orden podrá ser sancionado por la Dirección General de la Policía atendida su gravedad o trascendencia con apercibimiento, suspensión de la licencia o de la autorización y revocación de las mismas. Dichas sanciones serán aplicables a los Detectives Privados y, en su caso, a los auxiliares, mediante la instrucción de expediente acreditativo de los hechos, con audiencia del interesado y posibilidad de

aportación de las pruebas que el mismo proponga en su defensa. La imposición de las sanciones de suspensión o revocación determinará la correspondiente retención o retirada de la tarjeta de identidad profesional y anotación en el Registro a que se refiere el artículo anterior».

Se alega que aquellas Resoluciones y esta Orden violan los arts. 25.1, 53 y 97 de la C.E. e infringen los principios de legalidad (norma con rango de Ley) y de tipicidad (descripción precisa de los hechos y sanciones) que deben ser exigibles y aplicables en la materia de sanciones administrativas, aún en los supuestos de sujeción especial del administrado. Se cita también por el recurrente el art. 17 de la Constitución, pero esta invocación, como tantas veces ha señalado este Tribunal, no tiene aquí sentido ni finalidad, porque el art. 17.1, al aludir a la seguridad no se está refiriendo a la seguridad jurídica del art. 9.3, sino a la personal, con su aplicación a las medidas de detención y otras similares que puedan restringir la libertad personal o ponerla en peligro (STC 126/1987), lo que no es aquí el caso.

6. Queda todavía, sin embargo, antes de entrar en el estudio y decisión del tema de fondo, una observación por hacer, en respuesta a otra objeción del Abogado del Estado, relativa a la tesis deducible del argumento del Tribunal Supremo en su Sentencia, cuando duda de que la revocación de la licencia para ejercer como detective privado pueda ser una sanción, con la consecuencia de no ser aplicable el art. 25.1 de la C.E., ya que, según el Tribunal Supremo, «si la Administración tiene facultades para conceder la licencia y regular las condiciones para su ejercicio, debe tenerlas también para adoptar las medidas de suspensión o revocación de la misma cuando se incumplan los requisitos o condiciones establecidos».

Cierto es que la tesis podría conectarse con la nota o concepto de «debilitamiento» o relativización del principio de legalidad que este Tribunal —en ciertos casos— ha considerado en los supuestos de las llamadas «relaciones de sujeción especial» y al tratar de problemas de revocación de licencias de barés (*ad exemplum*: AATC 907/1987 y 1.110/1987). Se alude así a que en esas peculiares relaciones y asimilables entran en juego amplias facultades autoorganizativas, que confieren cierta prepotencia a la Administración para regularlas. Pero no cabe duda que —sin perjuicio de lo que después se dirá al respecto— no puede excluirse que en el ámbito de las relaciones de sujeción, general o especial, determinadas medidas sean sancionadas o tenga naturaleza sancionadora (así lo hace ver el voto particular a la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada), y así evidentemente se desprende, por lo demás, del texto de la Orden cuestionada (arts. 3 y 12), según antes se ha visto, al hablar paladinamente de sanción («podrá ser sancionado»), conclusión, por otra parte, no ajena a la doctrina administrativa, que ha calificado de sancionadora la revocación de licencias cuando se deba al incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación jurídica originada por la concesión («revocación-sanción») y en este sentido también el ATC antes citado, 907/1987. Dicho de otra forma, en la medida en que las decisiones administrativas impugnadas limitan derechos y se han basado en la apreciación de la conducta de personas con una sanción, tal y como señalara este Tribunal en su STC 13/1982.

Hay que admitir, pues, en el caso, la naturaleza sancionatoria de la medida, sin que la distinción entre relaciones de sujeción general y especial, ya en sí misma imprecisa, pueda desvirtuar aquella naturaleza del acto administrativo y sin que, por lo demás, y esto es más importante, pueda dejar de considerarse al respecto la posibilidad de que dicho acto incida en los derechos del administrado (en el supuesto del recurso, el ejercicio de una actividad profesional conectada con los arts. 35.1 y 38 de la Constitución), con el riesgo de lesionar derechos fundamentales.

7. El derecho fundamental que aquí se estima violado es el previsto en el art. 25.1 de la C.E., por la falta de cobertura legal de la Orden de 20 de enero de 1981, al amparo de la cual —art. 12— se impuso por las Resoluciones impugnadas la sanción al recurrente.

La doctrina de este Tribunal —con las matizaciones impuestas por los casos concretos decididos— es reiterada y explícita.

Partiendo del principio (STC 18/1981) de que la regulación de las sanciones administrativas ha de estar inspirada en los principios propios y característicos del Derecho Penal (doctrina también del T.S. y del TEDH), en ya numerosas Sentencias se ha declarado —dado que el principio de legalidad del art. 25.1 se traduce en un derecho subjetivo de carácter fundamental, SSTC 77/1983 y 3/1988— que dicho principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, reñeja la especial transcendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predefinición normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal, interpretando así los términos «legislación vigente» del art. 25.1

de la C.E., sin admitir, salvo casos o hipótesis de normas preconstitucionales, la remisión al Reglamento (SSTC 8/1981, 159/1986, 2/1987, 42/1987, 133/1987, 3/1988, 101/1988, 29/1989, 69/1989, 150/1989 y 219/1989).

8. Ciertamente es que esta garantía formal, repetimos, ha sido considerada a veces susceptible de minoración o de menor exigencia, no sólo en supuestos de normas sancionadoras preconstitucionales («no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución», según STC 219/1989, fundamento jurídico 2.º, sino también, caso de remisión de la norma legal a normas reglamentarias, si en aquella quedan «suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica ... y naturaleza y límites de las sanciones a imponer» (STC 3/1988, fundamento jurídico 9.º), como, en fin, en las situaciones llamadas de sujeción especial «aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 de la Constitución» (STC 219/1989, fundamento jurídico 2.º). En todo caso, se dice en estas Sentencias, lo que prohíbe el art. 25.1 C.E. es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

Este es, justamente, el supuesto del recurso. No se trata, en efecto, de un Reglamento ejecutivo, sino de una Orden carente de cobertura legal mínima, incluso desde la perspectiva de las relaciones de sujeción especial que en principio hay que admitir existentes entre Administración y demandante, debido a la licencia que éste había obtenido de aquella para ejercer su actividad profesional de detective privado y sin la cual no podría hacerlo. En este sentido el art. 12 de la citada Orden no satisface en absoluto la exigencia del art. 25.1 C.E., ni en su aspecto formal, ni en el material o sustantivo, como luego se verá.

No vale a este respecto el argumento de la Abogacía del Estado, quien, para establecer esa cobertura se remonta a una Orden de 7 de marzo de 1972 que, como preconstitucional, podría haberse aplicado al recurrente por ser sustancialmente análoga a la de 1981. Pero olvida que, en puridad, no podía ser aplicable más que esta última (art. 2.2 Código Civil) y que, tras la Constitución, no cabía válidamente establecer una interpretación como la que dicha Abogacía propone con su alusión a la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959. La referencia, por lo demás, a esta norma, sólo se ha hecho por este Tribunal en un caso especial, resuelto por la STC 3/1988, que declaró constitucional el Real Decreto-ley 3/1979, que tipificaba infracciones por incumplimiento genérico de normas de seguridad impuestas reglamentariamente, si bien preciso es reconocer que debido a que dicho Real Decreto-ley se remitía expresamente a la legislación general de orden público, aún vigente, según la STC 3/1988 específica.

La insistencia del Abogado del Estado en la peculiar relación del recurrente con la Administración para entender relativizado el requisito de la cobertura por Ley no es, por otra parte, convincente, pese a su loable esfuerzo dialéctico. Una cosa es, en efecto, que quepan restricciones en el ejercicio de los derechos en los casos de sujeción especial y otra que los principios constitucionales (y derechos fundamentales en ellos subsumidos) puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad. No se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirlo. Y siempre debiera ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación —nunca supresión— a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción. A un supuesto de máxima intensidad se refería, por ejemplo, la STC 2/1987 (situación de preso), que admitió la normación reglamentaria en castigos, bien que en relación con la Ley (General Penitenciaria) que establecía las previsiones generales.

9. A la misma conclusión negativa hay que llegar respecto a si en el caso se cumple o no la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes, a la vista del art. 12 de la Orden cuestionada y de su aplicación por la Dirección General de la Policía y Ministerio del Interior, exigencia que, como se ha indicado ya, afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación o escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que —como se dice en la STC 219/1989— el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta.

Es evidente, y así resulta de la lectura del tan repetido art. 12 de la Orden, que no se da esa especificación en los dos aspectos aludidos, ya que dicha norma se limita a establecer una enumeración de posibles sanciones (apercibimiento o suspensión o revocación de la licencia), sin referencia precisa a las conductas, sino a una formulación vaga de lo dispuesto en la Orden, cuyo incumplimiento «podrá ser sancionado, atendida su gravedad o trascendencia». No se puede afirmar, pues, que se cumpla así con la exigencia de una verdadera predeterminación de comportamientos, ni que se realice una conexión entre éstos y las

sanciones que se enumeran, con lo que, de hecho, se permitiría al Órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una debida especificación normativa, independientemente, por lo demás, de la ausencia del rango legal del que la Orden adolece.

En suma, la aplicación que de la norma (art. 12 Orden citada) se ha hecho por la Administración, así como la norma misma, violan el art. 25.1 de la C.E., por lo que deben anularse las Resoluciones impugnadas, al igual que la ST de 11 de mayo de 1987, que en funciones de revisión judicial no reparó la lesión previa, frente a la de la Audiencia Nacional de 12 de diciembre de 1986, que sí lo hizo al declarar la nulidad de las Resoluciones cuestionadas, que es a lo que se limita la petición del recurrente, quedando así restablecido el mismo en sus derechos.

Todo lo antes expuesto conduce a la declaración de nulidad del art. 12 de la Orden en cuestión, lo cual crea un vacío normativo que deberá ser cubierto por una norma con rango de ley promulgada con la celeridad que los poderes públicos aprecien.

FALLO

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

Ha decidido

- 1.º Otorgar el amparo solicitado por don Hilario Celma Saleta.
- 2.º Declarar la nulidad de las Resoluciones de 18 de diciembre de 1985 y 14 de junio de 1986 del Ministerio del Interior y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1987.
- 3.º Reconocer su derecho a no ser sancionado en aplicación del art. 12 de la Orden de 20 de enero de 1981, cuya nulidad se declara.

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

Dada en Madrid a veintinueve de marzo de mil novecientos noventa.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueras.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.