

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10810 Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 539/1984. Sentencia núm. 41/1987, de 6 de abril.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de amparo núm. 539/1984, promovido por don Melchor Miralles Sangro, representado por el Procurador de los Tribunales don Eduardo Muñoz-Cuellar Pernia, bajo la dirección del Letrado don Javier Miralles Sangro, contra Sentencia de 2 de abril de 1984 del Juzgado de Instrucción núm. 8 de Madrid, dictada en el rollo de apelación núm. 22/1984, que confirmó la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 24 de la misma capital, en autos de juicio verbal de faltas núm. 1.215/1982. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito fechado el 16 de mayo de 1982, el hoy demandante de amparo formuló denuncia ante el Juzgado de Instrucción de Guardia de Madrid contra un miembro del «Servicio de Orden» destacado en el Palacio de los Deportes de dicha capital por la Empresa IDESA, quien, según manifiesta, le había impedido, llegando a las vías de hecho y dirigiéndole insultos y amenazas, desempeñar su labor como periodista acreditado por «Diario 16», el día 13 del mismo mes y año, en un acto organizado por el Ayuntamiento de Madrid con motivo de las fiestas de San Isidro.

Con fecha 13 de julio de 1982, el Juzgado de Instrucción núm. 8, que entendió de la denuncia, estimó que el hecho denunciado podía ser constitutivo de una falta de coacciones y ordenó la remisión de las actuaciones al Juzgado competente para la celebración del correspondiente juicio de faltas.

2. Identificado el denunciado como don Javier Cubero Revuelta, por diligencias llevadas a cabo por el Juzgado de Distrito núm. 24 de Madrid, éste dispuso, por providencia de 15 de octubre de 1982, la celebración de la audiencia para el 2 de diciembre de 1982, ordenando, a tal efecto, que «se cite al Sr. Fiscal de Distrito y demás partes implicadas para que comparezcan con las pruebas de que intenten valerse, así como a los testigos, si los hubiere...», «expidiéndose cédula a los agentes de este Juzgado, los que cuidarán de evacuar las citaciones en forma». En las actuaciones del Juzgado consta que la citación dirigida al denunciante se practicó por correo certificado con fecha 19 de noviembre de 1982 y fue entregada a una persona cuya firma en el acuse de recibo es ilegible y que no ha sido identificada.

La audiencia pública del juicio de faltas se verificó en la fecha prevista sin la presencia del denunciante, dictándose a continuación, el mismo día 2 de diciembre de 1982, Sentencia en cuyo fallo el Juez declara que «debe absolver y absuelve a Javier Cubero Revuelta de la presunta falta a que se contraen las presentes actuaciones».

3. Notificada esta Sentencia el 24 de enero de 1984 al hoy demandante de amparo, éste dedujo contra ella recurso de apelación. En la tramitación de dicho recurso tuvo lugar la vista correspondiente el 2 de abril de 1984, con la comparecencia del recurrente, quien solicitó la revocación de la Sentencia recurrida por estimar que existía nulidad de pleno derecho, alegando que la notificación realizada por el Juzgado de Distrito era contraria a Derecho.

En Sentencia de la misma fecha, notificada al interesado el 18 de junio siguiente, el Juzgado de Instrucción confirmó la del Juzgado de Distrito afirmando que «ha sido dictada con arreglo a Derecho».

4. La representación del recurrente en amparo estima que las mencionadas Sentencias vulneran el art. 24.1 y 2, de la Constitución y solicita de este Tribunal que declare la nulidad de las mismas, reconociendo expresamente el derecho de su representado a ser citado a juicio, como parte denunciante «ofendida», por el Juzgado de Distrito núm. 24 de Madrid, conforme a las normas procesales vigentes.

Aduce dicha representación que los hechos denunciados ante el Juzgado de Instrucción de Guardia sitúan a su representado en posición de ofendido, sujeto pasivo de la acción penal ejercida y titular del bien jurídico protegido por la norma penal cuya infracción se denunció, por lo que en el correspondiente procedimiento ostentaba la posición y cualidad procesal de parte denunciante. En el proceso penal -arguye-, además de las garantías procesales que el ordenamiento establece para la parte inculpada o denunciada, la parte denunciante tiene también reconocidas unas garantías procesales, en defensa de su legítimo derecho e interés, que como parte ofendida le corresponden legalmente, entre las que, sin duda, destaca de modo primordial su citación a juicio, en los términos previstos en la legislación ordinaria penal (arts. 166 y 172 de la L.E.Cr., en relación con el art. 9 del Decreto de 21 de noviembre de 1952). A pesar de ello, en el presente caso, el juicio de faltas se celebró sin la citación previa del denunciante y, por consiguiente, sin su asistencia y comparecencia, informándosele de la celebración del mismo cuando había transcurrido ya más de un año, al notificársele la Sentencia recaída en él. Es cierto -añade- que existe el «aviso de recibo» de correo certificado que obra al folio 15 del juicio de faltas, pero aparece firmado y rubricado por un signo ilegible, ajeno a su representado y a cualquier familiar del domicilio en que dice haberse practicado la diligencia.

5. La Sección Primera de la Sala Primera de este Tribunal, de conformidad con lo previsto en el art. 87 de la Ley Orgánica del mismo (LOT), acuerda requerir al Juzgado de Distrito núm. 24 de Madrid y al Juzgado de Instrucción núm. 8 de esta capital, a fin de que remitan testimonio de las actuaciones relativas al juicio de faltas núm. 1.215/1982 y rollo de apelación núm. 22/1984, respectivamente.

Asimismo, por providencia de 31 de octubre de 1984, interesa nuevamente del mencionado Juzgado de Instrucción que remita fotocopia certificada de ambas caras del acuse de recibo referido al recurrente don Melchor Miralles Sangro y que en el testimonio remitido figura al folio núm. 15.

6. Recibidos los testimonios solicitados, la Sección acuerda admitir a trámite el recurso y requerir al Juzgado de Instrucción y al de Distrito a fin de que emplacen a quienes han sido parte en los procesos, para que puedan comparecer en el proceso constitucional si así lo estimaren conveniente.

7. Cumplido dicho trámite, la Sección acuerda dar vista de las actuaciones al recurrente y al Ministerio Fiscal para que, dentro del plazo común de veinte días, formulen las alegaciones que a su derecho convenga.

8. En su escrito de 22 de febrero de 1985, el Ministerio Fiscal plantea, en primer término, la posible inadmisibilidad del recurso de amparo, por entender que en el presente caso concurre la causa prevista en el art. 50.1 b), en relación con el 44.1 c), ambos de la LOTC, ya que el recurrente no invocó formalmente durante la vista de la apelación el derecho constitucional presuntamente vulnerado.

En cuanto al fondo de la cuestión, entra a analizar si a la posición adoptada por el recurrente puede aplicársele la garantía consagrada en el art. 24.1 de la Constitución, pues, a su juicio, sólo cabe aplicarla a quienes son parte en el proceso y no puede extenderse a los meros denunciadores. Es cierto -señala- que el juicio de faltas regulado por el Decreto de 21 de noviembre de 1952 presenta algunas características específicas y, de acuerdo con el art. 7 de dicho Decreto, tanto el denunciante como el acusado expondrán en él, de palabra, «lo que crean conveniente en apoyo de sus pretensiones», pero siempre que sean partes, pues el mismo artículo se refiere al «denunciante, si se mostrare partes». Es así que el hoy recurrente en amparo no fue parte durante la primera instancia; luego no puede habersele originado indefensión. El denunciante -añade- ha de ser amparado o tutelado por los órganos judiciales en la medida en que está ejercitando un derecho legítimo, pero esta protección queda cumplida con acoger la denuncia e investigarla, sin que exista un derecho del interesado a obtener una resolución jurídicamente fundada. La formulación de

la denuncia no supone el ejercicio de la acción penal ni constituye, en parte, a quien la formula, por lo que no existe un derecho de éste al procedimiento y, en consecuencia, no cabe pretender que se le haya causado indefensión.

Sobre esta base —concluye el Ministerio Fiscal— carece de interés examinar si la citación practicada lo fue conforme a las prescripciones de las Leyes procesales, teniendo presente que no toda infracción de legalidad tiene trascendencia en el orden constitucional. En el caso que nos ocupa, el denunciante fue citado al juicio oral en la forma autorizada por el art. 166 de la L.E.Cr., es decir, por correo certificado con acuse de recibo, y a este tipo de citación es aplicable lo dispuesto en el art. 172 de la misma Ley, por lo que puede entregarse incluso a un vecino. Es cierto que el recurrente manifestó no saber a quién corresponde la firma que aparece en el acuse de recibo, pero al Juez le bastaba, por disposición legal, que alguien del domicilio del citado o un vecino recogiera la cédula y firmara el recibo, y que estos extremos fueran acreditados por el funcionario de correos, como así ocurrió. Así, pues, en tanto no se contradiga de modo fehaciente que la declaración de éste no corresponde a la realidad, es decir, que no es cierto que entregó el certificado a persona del domicilio del destinatario, habrá que admitir la corrección de la citación; de no ser así, este medio de comunicación judicial, introducido en nuestra Ley Procesal por la Ley de 17 de julio de 1978, resultaría inútil.

Por todo lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa la desestimación del presente recurso por concurrir la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 b) de la LOTC, o, en otro caso, por no resultar acreditada la vulneración de los derechos fundamentales alegados.

9. La representación del recurrente reitera en su escrito de alegaciones la fundamentación contenida en el de demanda, invocando en apoyo de su pretensión la Sentencia 118/1984, de 5 de diciembre, de este Tribunal. Insiste en que ignora lo relativo al acuse de recibo obrante al folio 15, por cuanto lo cierto es que la firma o rúbrica que allí consta no es la de su representado, ni la de familiar alguno suyo, lo que no ocurre con las demás citaciones y emplazamientos que se realizaron a lo largo de las actuaciones.

10. Por providencia de 18 de marzo de 1987, la Sala acuerda fijar el día 25 del mismo mes para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Es preciso considerar, en primer término, la objeción puesta por el Ministerio Fiscal en relación con el posible incumplimiento del requisito procesal exigido en el art. 44.1 c) de la LOTC —lo que determinaría en esta fase procesal la desestimación de la presente demanda de amparo— por cuanto el demandante no invocó formalmente durante la tramitación del recurso de apelación el derecho constitucional presuntamente vulnerado.

A este respecto es de señalar, sin embargo, que el hoy recurrente ante esta sede solicitó la revocación de la Sentencia recurrida en apelación por estimar que existía nulidad de actuaciones, alegando en la vista oral, según consta en el acta correspondiente, que la notificación de la cédula en la que se le citaba para la celebración del juicio de faltas era contraria a Derecho. Y sobre esta base cabe afirmar que no existe la causa de inadmisibilidad apuntada, pues tales alegaciones permitieron al órgano judicial pronunciarse sobre lo que constituye el objeto de la actual demanda de amparo y, como reiteradamente viene señalando este Tribunal, el mencionado requisito se cumple siempre que queda asegurada la finalidad a que responde, que no es otra que la de preservar el carácter último y subsidiario del recurso de amparo, haciendo posible, en su caso, el restablecimiento en sede jurisdiccional ordinaria del derecho constitucional vulnerado.

2. Por lo que se refiere al fondo del asunto, el Ministerio Fiscal comienza a señalar que el hoy recurrente en amparo no fue parte, sino simple denunciante, en la primera instancia y que, por consiguiente, la presunta irregularidad en la citación en ningún caso podría haberle originado indefensión, ya que, en su condición de denunciante, su derecho a la tutela judicial efectiva se agota en el hecho de que el órgano judicial acoga su demanda y realice las correspondientes investigaciones. De todo lo cual, resulta, a su juicio, que la alegada vulneración carece de dimensión constitucional.

Ahora bien, no puede compartirse dicha tesis si se tiene en cuenta que, tal como aparece planteada la cuestión, es precisamente la aducida falta de notificación lo que habría impedido al recurrente ser parte en el proceso, ya que, de acuerdo con lo establecido en el art. 7 del Decreto de 21 de noviembre de 1952, que regula el juicio de faltas, es en el momento de celebración del mismo cuando el denunciante puede mostrarse parte en él y, como tal, ejercitar su derecho de defensa.

Se impone, pues, analizar la forma en que se llevó a cabo la citación del hoy recurrente en amparo para la vista del juicio de

faltas en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva sin que se produzca indefensión, reconocido en el art. 24 de la Constitución, examinando si, dadas las circunstancias del caso, el órgano judicial ha obrado con la diligencia exigible para garantizar al recurrente el mencionado derecho constitucional.

3. El Magistrado-Juez de Instrucción núm. 8 de Madrid, considerando que los hechos denunciados podrían ser constitutivos de una falta de coacciones, ordenó la remisión de las actuaciones al Juzgado de Distrito núm. 24, quien, señalada la fecha de celebración del juicio de faltas, ordenó citar en forma al Ministerio Fiscal y demás partes implicadas a fin de que compareciesen en dicho acto. Esta citación, a diferencia de lo que sucedió con las notificaciones posteriores realizadas en el curso de las dos instancias, se llevó a cabo por correo certificado, no obstante haber ordenado el Juez en la providencia de señalamiento que se expidiera la cédula «a los agentes de este Juzgado, los que cuidarán de evacuar las citaciones en forma».

Es cierto, como manifiesta el Ministerio Fiscal, que tal tipo de citación está expresamente prevista en el art. 166 de la L.E.Cr., pero tan sólo lo está con carácter excepcional, siendo el Juez o Presidente del Tribunal quien, de acuerdo con dicha norma, debe adoptar la decisión, lo que no ocurrió en el presente supuesto, y en estas circunstancias la forma en que la citación se realizó al interesado no podría, en ningún caso, haber reducido las garantías de su recepción. Por otra parte, no cabe olvidar que se trata de la citación para la celebración del juicio de faltas y que, como hemos señalado anteriormente, éste es el momento procesal en que el denunciante puede mostrarse parte y exponer oralmente lo que estime conveniente en apoyo de su pretensión. La finalidad esencial de dicha citación es la de garantizar el acceso al proceso y la efectividad del derecho de defensa constitucionalmente reconocido y, por ello, no puede reducirse a un mero requisito formal para la realización de los siguientes actos procesales. Es necesario que la forma en que se realice la citación garantice en la mayor medida posible que aquélla ha llegado a poder del interesado, por lo que, cualquiera que sea dicha forma, ha de asegurar en todo caso el cumplimiento de los requisitos que la L.E.Cr. establece para las notificaciones, citaciones y emplazamientos. Requisitos que, como este Tribunal ha declarado recientemente, permiten armonizar los derechos de las partes que intervienen en el proceso, evitando las dilaciones en el desarrollo del mismo y asegurando al mismo tiempo que la citación llegue a manos del destinatario mediante la concreción de las personas a las que puede entregarse la cédula. En definitiva, su cumplimiento es ineludible al constituir la garantía mínima de los derechos del destinatario de la citación, por lo que, en todo caso, la forma de verificación de ésta ha de proporcionar al órgano judicial los elementos necesarios que le permitan identificar al receptor de la cédula y comprobar así si ha sido satisfecho lo preceptuado en la mencionada Ley (SSTC 22/1987, de 20 de febrero, y 39/187, de 3 de abril).

4. En el caso que nos ocupa, no aparece en el acuse de recibo correspondiente al hoy demandante de amparo más que una firma que no concuerda con la del interesado contenida en el escrito de denuncia y que resulta ilegible, por lo que, al faltar todo elemento de identificación, no es posible determinar si pertenece al destinatario o a alguna de las personas señaladas en el art. 172 de la L.E.Cr. Dicho acuse de recibo es, pues, manifiestamente insuficiente para que el órgano judicial pueda, con cierto grado de verosimilitud, estimar debidamente cumplido el acto de citación, imprescindible para que el hoy recurrente en amparo hubiera podido acceder al proceso y, en su caso, ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Defensa que, asimismo, se vio limitada en la apelación, ya que, no obstante haber solicitado el recurrente en la vista la nulidad de las actuaciones o bien la práctica de la prueba testifical consistente en la declaración de los testigos propuestos en el escrito de denuncia, el órgano judicial se limitó a afirmar, en el considerando único de la Sentencia, que la resolución impugnada había sido dictada con arreglo a Derecho, por lo que procedía confirmarla en todos sus pronunciamientos.

Sobre estas bases ha de concluirse que, al no haberse realizado la citación en la forma determinada por el Juez y no resultar tampoco acreditado el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, las Sentencias impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin que se produzca indefensión, reconocido en el art. 24.1 de la Constitución, y que, en consecuencia, procede el otorgamiento del amparo. La armonización de los derechos que dicho precepto constitucional reconoce a ambas partes —denunciante y denunciado— obliga en el presente caso a declarar la nulidad de las Sentencias que absolvió a este último y a restablecer al recurrente en la integridad de su derecho, retro trayendo las actuaciones al momento de la citación, a fin de que, realizada ésta con las debidas garantías, las dos partes puedan obtener la tutela judicial efectiva y una y otra tengan oportunidad de utilizar en un juicio contradictorio los medios de defensa que consideren oportunos en apoyo de sus pretensiones.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado por don Melchor Miralles Sangro y, en consecuencia,

1.º Declarar la nulidad de la Sentencia de 2 de diciembre de 1982 del Juzgado de Distrito núm. 24 de Madrid, dictada en autos

10811 Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 520/1985. Sentencia núm. 42/1987, de 7 de abril.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Vella y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 520/1985, promovido por el Procurador de los Tribunales don José de Murga Rodríguez, en nombre y representación de «Casino de Mallorca, S. A.», bajo la dirección del Letrado don Santiago Muñoz Machado, contra las Resoluciones del Gobernador civil de Baleares de 16 de enero de 1981, y del Ministerio del Interior, de 3 de octubre del mismo año, por las que se impuso una multa por infracciones del Reglamento de Casinos de Juego de 9 de enero de 1979. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 8 de junio de 1985, procedente del Juzgado de Guardia, donde fue presentado el 30 de mayo anterior, el Procurador don José de Murga Rodríguez, en representación de «Casino de Mallorca, S. A.», interpuso recurso de amparo sobre la base de los fundamentos de hecho y Derecho que a continuación se resumen.

2. El Gobernador civil de Baleares impuso a la sociedad hoy recurrente una multa de 250.000 pesetas al amparo de la Orden del Ministerio del Interior de 9 de enero de 1979, que aprueba el Reglamento de Casinos de Juego, sanción que fue confirmada en alzada por el Ministerio del Interior el 31 de octubre de 1981.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra las mencionadas resoluciones sancionadoras, fue estimado por Sentencia de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, de 13 de octubre de 1982, que anuló aquellas sanciones en virtud de lo dispuesto en el art. 25.1, en relación con el 9.3 y el 53.1, todos ellos de la Constitución.

Apelada esta Sentencia por el Abogado del Estado, fue a su vez revocada por otra de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 10 de abril de 1985, que confirmó los actos administrativos impugnados, como ajustados a Derecho.

3. Considera la recurrente, sin embargo, que estos actos constituyen una flagrante violación del art. 25.1 de la Constitución. En efecto, a los efectos del principio de legalidad que este precepto establece, las Cortes Constituyentes no distinguieron entre el ordenamiento penal y el ordenamiento sancionador administrativo, lo que ha hecho que la doctrina y la jurisprudencia se haya planteado la necesidad o no de reserva de Ley en este último campo.

Aunque es difícil equiparar el ordenamiento penal y el administrativo sancionado a los efectos del ámbito de cobertura de la necesaria reserva de la Ley establecido en el art. 25.1 de la Constitución (SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, y 77/1983, de 3 de octubre) se recaba que la potestad sancionadora de la Administración está sujeta a determinados límites y, entre ellos, al principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de dicha potestad en una norma de rango legal, con la consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan.

Ello no quiere decir que el tipo (infracción) y la sanción tengan que estar totalmente predeterminados o fijados por la Ley, ya que,

de juicio verbal de faltas núm. 1.215/1982, y de la de 2 de abril de 1984 del Juzgado de Instrucción núm. 8 de la misma capital (rollo de apelación núm. 22/1984), que confirmó la anterior.

2.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de la citación para la celebración del juicio de faltas ante el mencionado Juzgado de Distrito.

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

Dada en Madrid a seis de abril de mil novecientos ochenta y siete.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

en el ámbito del ordenamiento administrativo, la definición completa de conductas punibles es imposible de regular en la Ley, so pena de alterar la estructura de poder dibujada por la Constitución. Pero, al menos, esa necesaria cobertura legal establecida en el art. 25.1 alcanza a la previsión de habilitación legal de la potestad administrativa sancionadora y a la regulación mínima, en la Ley, de los tipos y sanciones y, en concreto, de los límites máximos de éstas. Así se deduce también de la interpretación llevada a cabo por ciertos órganos del Estado, como el propio Tribunal Constitucional (aparte de en las Sentencias citadas, indirectamente también en la Sentencia de 7 de mayo de 1981) y, especialmente, el Consejo de Estado (Dictamen núm. 44.523, de 1 de julio de 1982 y Memoria elevada al Gobierno en el mismo año). Y, si bien la Sentencia constitucional últimamente mencionada señaló que no se puede pretender la retroactividad de la Constitución en el supuesto del art. 25.1 ello significa tan sólo la validez de los reglamentos sancionadores que, sin respetar la reserva de Ley contenida en aquel precepto, se hayan promulgado con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución. Así lo confirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, que, en relación con la reserva de Ley establecida en el art. 36 de la Constitución —menos importante que la del art. 25.1, puesto que ésta afecta a derechos fundamentales y libertades públicas— declaró tajantemente que debían entenderse caducados desde el momento de la entrada en vigor de la Constitución e inconstitucionales las normas con rango de Ley que, sin contener los mínimos exigidos por la reserva, remitían a la potestad reglamentaria.

La sanción que ahora se recurre fue impuesta al amparo del Reglamento de Casinos de Juego, aprobado por Orden del Ministerio del Interior de 9 de enero de 1979, Reglamento que se remite para la imposición de multas al art. 102 a) del Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, el cual, a su vez, complementa lo dispuesto en el Real Decreto-ley de 25 de febrero de 1977. Este último reguló por primera vez el juego en España, dando una nueva redacción, en su art. 2, a los arts. 349 y 350 del Código Penal, y autorizando al Gobierno, en su art. 4, «para dictar, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el Real Decreto-ley determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquéllas». dicha habilitación fue usada por el Real Decreto 444/1977, cuyo art. 10 tipificó una serie de infracciones y sanciones «con independencia de lo dispuesto en los arts. 349 y 350 del Código Penal y de las infracciones que tipifiquen los Reglamentos particulares de los juegos». Hasta entonces el ordenamiento del juego podía considerarse legal, pues no podía hablarse en esas fechas de principios constitucionales en materia de reserva de Ley de sanciones.

Ahora bien, la sanción de que se trata se impuso con arreglo a la Orden ministerial de 9 de enero de 1979. Pero esta Orden no podía ampararse en una norma preconstitucional habilitadora de la potestad sancionadora que no cubría los mínimos constitucionales exigibles de reserva de Ley, toda vez que, a la entrada en vigor de la Constitución, había que entender caducadas las deslegalizaciones en bloque operadas por normas anteriores.

Junto a estas consideraciones se rechazan en la demanda de amparo los fundamentos de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de febrero de 1985, a la que se remite la que confirmó las resoluciones administrativas ahora impugnadas, según las cuales el bloque de la legalidad mencionado, en materia de juego, apresuradamente formado, tuvo que desarrollarse como lo hizo para atender a los apremios de una decisión política (la legalización del juego) y a la necesidad concurrente de establecer controles rigurosos para velar por intereses y valores morales necesitados de especial protección, así como que, en atención a los mismos, procede flexibilizar el imperio de la legalidad, no abandonándola, sino supliendo lo que en ella hay de garantía ex ante por la que ex post ofrece el control jurisdiccional a que obliga el art. 106 de la Constitución, al ser las normas sancionadoras de rango reglamentario. Estos argumentos no son