

y que ha de servir de término de comparación y, por tanto, de base para el cómputo del plazo establecido en el art. 102.3 de la LJCA. En estos términos queda, pues, planteado el debate y a ellos hemos de atenernos para su resolución.

3. La peculiaridad del caso que ha quedado recogida en el antecedente 1 y que, ciertamente, ha producido que una misma Sala compuesta por los mismos Magistrados -la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid- haya pronunciado dos Sentencias contradictorias, resolviendo de forma desigual unas mismas pretensiones basadas en los mismos hechos y fundamentos jurídicos, es la que obliga a ciertas precisiones sobre los derechos constitucionales en juego. El de la tutela judicial efectiva cuya interpretación, en sus líneas generales, ha quedado examinado en el fundamento anterior, hay que relacionarlo ahora con otro derecho fundamental, el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, cuya efectividad dependa en este caso, precisamente, de aquella interpretación, lo que justifica un análisis relacionado entre ambos derechos, pues nada que afecte a los derechos fundamentales puede ser ajeno al amparo constitucional.

Pues bien, el principio de igualdad que consagra el art. 14 de la Constitución no prohíbe toda desigualdad ni exige que se produzca siempre una situación de igualdad absoluta entre los iguales, sino veda tan sólo las desigualdades que carezcan de toda justificación objetiva. Más concretamente, por lo que se refiere a la desigualdad producida por dos o más decisiones de un mismo órgano judicial, este Tribunal viene manteniendo con reiteración (SSTC 42/1987, de 22 de abril; 101/1987, de 15 de junio; 120/1987, de 10 de junio, y 12/1988, de 3 de febrero, por citar los más recientes), que el art. 14 de la Constitución no impone al órgano judicial que, en su función de aplicar el Derecho, haya de atenerse siempre al precedente para resolver cuestiones sustancialmente iguales, sin poder alterar sus criterios interpretativos, lo que conduciría a una petrificación de la experiencia jurídica y a cerrar toda posible evolución en la interpretación del ordenamiento. Lo que veda el principio de igualdad en la aplicación de la ley es una interpretación voluntarista o arbitraria de la norma que, sin base en una motivación fundada, altere el sentido de sus resoluciones anteriores, apartándose del mismo no reflexiva y razonadamente, sino en virtud de circunstancias que no resulten justificadas.

La doctrina expuesta está referida, como hemos visto, a los casos en que el término de comparación para denunciar la desigualdad o discriminación en la aplicación de la ley es el criterio del mismo órgano judicial mantenido en resoluciones anteriores que se altera sin justificación por la sentencia posterior denunciada en amparo. En este caso, ciertamente excepcional por las circunstancias ya señaladas, el planteamiento de fondo ante el órgano jurisdiccional se hizo a la inversa. Es la Sentencia posterior la que produce la desigualdad y, con base en ella se ha planteado contra la Sentencia anterior ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo, el recurso extraordinario de revisión inadmitido por la misma. Por tanto, el Auto recurrido de inadmisión del recurso ha de estudiarse desde esta perspectiva.

4. La discrepancia de las partes, en orden a la interpretación del art. 102 de la LJCA, apartado 3, en relación con el 1 b), está íntimamente relacionado con lo que llevamos expuesto sobre el principio de igualdad en la aplicación de la ley por los órganos judiciales. Para la demandante y también para el Ministerio Fiscal en un plausible deseo de conseguir la igualdad material en la resolución de dos casos idénticos por el mismo Tribunal, el plazo determinado por el núm. 3 de dicho precepto, ha de contrastarse a partir de la Sentencia que produce la desigualdad, es decir, en este caso concreto, a partir de la Sentencia de 22 de junio de 1985, dictada en el recurso contencioso-administrativo 1.627/81, interpuesto por una compañera de la recurrente en amparo, y no a partir de la Sentencia de 7 de marzo de 1984, dictada en el recurso contencioso-administrativo 1.629/81, por ella interpuesto. De no ser así, argumenta la recurrente, no sería posible que la Sala Quinta enjuiciara y resolviera un caso patente de desigualdad. El auto recurrido entienda,

por el contrario, lo mismo que el Letrado del Estado, que el cómputo ha de realizarse a partir de la notificación de la Sentencia que se somete a revisión.

Ha de acogerse esta segunda interpretación, no sólo porque aparece razonadamente fundada en el Auto de 5 de junio de 1986, dictado por la Sala Quinta del Tribunal Supremo a quien corresponde, según hemos visto anteriormente (art. 117.3 de la C.E.), decidir sobre la admisión o inadmisión del recurso que ante ella se interpuso, sino también y esto es lo que importa principalmente desde el punto de vista constitucional, porque se atiene en su interpretación a la doctrina de este Tribunal sobre el principio de igualdad en la aplicación de la ley por las resoluciones judiciales, referido siempre a los criterios sustentados por éstos en sus resoluciones anteriores, por ser los que, conocidos por los justiciables, les sirven de garantía en razón de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la C.E.) para esperar razonablemente las mismas soluciones para casos sustancialmente iguales. Pero llevar el principio de la igualdad en la aplicación de la ley a lo que resulte de resoluciones posteriores, sería incompatible con el principio que consagra el art. 9.3 de la Constitución, o al menos se resentiría muy acusadamente y entorpecería la necesaria evolución de la jurisprudencia ante la posibilidad de quedar sujetas a revisión todas las Sentencias anteriores contradictorias con las más recientes. La firmeza de una Sentencia y los efectos de la cosa juzgada material, no pueden quedar subordinados a criterios posteriores en la aplicación de la ley del mismo Tribunal.

En el recurso extraordinario de revisión de la LJCA, como en el recurso de amparo constitucional, no se trata de examinar cual es de dos interpretaciones jurídicas diferentes, la que mejor se acomoda al Derecho aplicable, sino que uno y otro, cuando tiene por objeto salvaguardar el principio de igualdad en la aplicación de la ley, han de limitarse a comparar la resolución recurrida con los precedentes que sirven de base a la impugnación para constatar si se ha producido o no el cambio injustificado que crea la desigualdad denunciada. Operar a la inversa por entender más ajustada a Derecho la resolución posterior, aparte de fundarse en criterios subjetivos a los que no responde el recurso extraordinario de revisión, sería introducir, como hemos dicho, una permanente inseguridad jurídica incompatible con el art. 9.3 de la Constitución y con los fines y principios rectores del proceso jurisdiccional.

En suma, el auto recurrido no vulnera el derecho constitucional invocado por la recurrente a la tutela judicial efectiva, sino que, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en uso de su potestad jurisdiccional (art. 117.3 C.E.), aplica las normas procesales que rigen el recurso extraordinario de revisión previsto en el art. 102.1 b) de la Ley reguladora de dicha jurisdicción en relación con el apartado 3 del mismo precepto, haciéndolo de forma motivada y razonable dada la naturaleza y finalidad del citado recurso.

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 el recurso de amparo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo López-Villamil, en nombre y representación de doña Trinidad Martín Cristóbal, contra el Auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1986, dictado en el recurso extraordinario de revisión 380/85.

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

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

16004 Sala Segunda. Recurso de amparo número 654/1987. Sentencia número 101/1988, de 8 de junio.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Moñ 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. 654/1987, promovido por don Manuel Martín Camargo, apoderado de «Prodiecu, Sociedad Anónima», repre-

sentado por la Procuradora de los Tribunales doña María Encarnación Alonso León, y asistido del Letrado don Luis M. del Olmo Hernández, contra Resolución del Ministerio del Interior, de 21 de mayo de 1986, confirmada por Sentencias de la Audiencia Nacional y la Sala Quinta del Tribunal Supremo. Ha comparecido, además del Ministerio Fiscal, 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 que tuvo entrada en este Tribunal el 19 de mayo de 1987, la Procuradora doña María Encarnación Alonso León, en nombre de don Manuel Martín Camargo, apoderado de «Prodiecu, Sociedad Anónima», interpuso recurso de amparo contra Resolución del Ministerio del Interior de 21 de mayo de 1986, confirmada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de la Audien-

cia Nacional, de 22 de noviembre de 1986, y en apelación por Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 23 de marzo de 1987.

2. La demanda se funda en las siguientes alegaciones de hecho:

«Prodiecu, Sociedad Anónima», viene organizando una lotería privada diaria con el fin de crear puestos de trabajo para minusválidos. Según sostiene, tal actividad está exenta de autorización administrativa, al ser benéfica la finalidad perseguida. Con fecha 10 de octubre de 1985, la Policía Nacional retuvo a un vendedor de cupones, al que despojó de los mismos, y levantada acta de tales hechos, se incoó expediente (núm. 13.831/1985) por la Comisión Nacional del Juego, que concluyó por la Resolución del Ministerio del Interior, ahora impugnada, que impuso a «Prodiecu, Sociedad Anónima» una multa de 2.000.000 de pesetas, ordenando además el cierre de sus establecimientos y el cese de su actividad. Contra dicha Resolución se interpuso recurso ante la Audiencia Nacional, por el procedimiento regulado en la Ley 62/1978, y posterior recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, que fueron desestimados por las Sentencias antes mencionadas.

3. Considera la recurrente que se han violado los siguientes derechos fundamentales: a) El derecho a la igualdad ante la Ley (art. 14 C.E.), pues los minusválidos videntes se hallan en situación igual a la de los minusválidos invidentes, a quienes sí se permite la explotación del cupón protegido. b) El derecho a la libertad y seguridad (art. 17 C.E.), por cuanto el vendedor al que se despojó de los cupones fue «retenido» contra su voluntad por la Policía Nacional, sin que se cumplieran las garantías constitucionales. c) El derecho a la libertad frente a sanciones de la Administración Civil (art. 25.3 C.E.), infringido cuando se procedió a aquella «retención». d) El derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 C.E.), por cuanto se sanciona a la recurrente con el cierre de sus establecimientos. e) El derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 C.E.), aplicable al ámbito sancionador administrativo, pues la única prueba de que dispuso el órgano sancionante es la de que se realizó la venta en cupones de una lotería privada por un vendedor minusválido, omitiéndose en el expediente sancionador trámites esenciales, y señalándose que la sancionada no aportó pruebas de su inocencia, cuando debe ser la Administración la que desvirtúe la presunción de inocencia. f) El derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en el momento de la sanción (art. 25.1 C.E.), derecho que incluye el de que la infracción y la sanción administrativa se tipifique y determine por norma con rango de Ley. Este derecho ha sido violado porque la sanción se impuso por infracción de lo dispuesto en el Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo (en la redacción dada por el Real Decreto 2709/1978), en relación con el Real Decreto 1067/1981, de 24 de abril, que regula el Reglamento de Boletos. Estas normas carecen de suficiente cobertura legal, pues no es tal la habilitación genérica que proporciona el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, según declara la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1987, aparte de que aquel Reglamento de Boletos no es aplicable a la lotería privada promovida por «Prodiecu, Sociedad Anónima», con lo que se infringe el principio de tipicidad.

Por todo ello, se solicita de este Tribunal que declare la nulidad de la Resolución administrativa recurrida y Sentencias que la confirman, reponiendo a la recurrente en sus derechos. Se solicita también que se acuerde la suspensión cautelar de aquella Resolución.

4. Admitida a trámite la demanda, por providencia de 27 de mayo de 1987 se acordó sustanciar la pieza de suspensión en la misma providencia, para oír a las partes.

5. Por Auto de 17 de junio de 1987, la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional acordó suspender, sin afianzamiento, la parte de las resoluciones recurridas que se refieren a la multa impuesta, manteniéndolas en lo restante, en tanto dure la tramitación de este recurso de amparo.

6. Por providencia de 1 de julio de 1987, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por personado y parte al Letrado del Estado. Asimismo, se concede un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, al Letrado del Estado y al solicitante del amparo, para que con vista de las actuaciones aleguen lo que a su derecho convengan.

7. El Fiscal, en escrito de 25 de julio de 1987, rechaza, en primer lugar, las vulneraciones de derechos que se enumeran en la demanda, por ser improcedentes en su aspecto formal. Así indica que el presente recurso se dirige sólo frente al Acuerdo sancionador del Ministerio del Interior de 26 de mayo de 1986. También esta Resolución fue el único acto recurrido en el proceso previo. No existe, sin embargo, exacta correspondencia entre los derechos fundamentales que ahora se alegan como vulnerados y los que se invocaron en el anterior procedimiento. Ahora se añaden el de inviolabilidad de domicilio y el de presunción de inocencia. Como quiera que el art. 43.1 de la LOTC exige que se agote la vía judicial, dentro de cuyo concepto se comprende el de invocar previamente y tan pronto sea conocida la vulneración de que se trate, no es posible entrar en el examen de estas dos últimas lesiones cuya alegación se formula por primera vez ante esta Sala. Por tanto, respecto a estos dos derechos hay que entender que concurre el motivo de inadmisión del art. 50.1 b) en relación con el 43.1 y 44.1 c), todos ellos de la LOTC, que ahora se convierte en causa de desestimación.

En cuanto al derecho de igualdad, esta lesión en ningún caso puede ser atribuida al acuerdo sancionador, único acto recurrido. La alegada desigualdad habría que encontrarla en las resoluciones administrativas previas que denegaron explícita o implícitamente la autorización para la rifa practicada por la Entidad demandante, si es que formuló en su momento la correspondiente petición. Lo que es evidente, y por ello no hay que insistir, es que la sanción en sí, como castigo a una infracción muy grave, no introduce ningún factor de desigualdad. No existe, en el acto sancionatorio, discriminación alguna; sencillamente se sanciona a quienes actúan sin autorización gubernativa, cuando ésta es necesaria.

Otro tanto ocurre con la lesión aducida de los derechos de libertad y seguridad y prohibición de privar de libertad por sanciones de la Administración. A los razonamientos de la Sentencia de la Audiencia de que no es extremo que resultara acreditado en el expediente, puede unirse, primero, que tampoco sería posible atribuir su daño a la sanción administrativa, que para nada consideró los hechos determinantes de esas transgresiones, y, segundo, que, de ser como dice la demanda, esto es, que un vendedor fue privado de libertad, sería éste quien podría reclamar en amparo, pero no un tercero, como «Prodiecu», a quien no se le puede atribuir representación de sus vendedores, con lo que se estaría pidiendo la protección de un derecho ajeno y —es cita literal— «como este Tribunal ha dicho en su Auto 297/1982, para tener la legitimación no basta con haber sido parte en el proceso previo [art. 46.1 b) LOTC] si se pide tan sólo la protección de un derecho ajeno» (ATC 524/1984).

En cuanto a la violación del principio de legalidad administrativa recogido en el art. 25.1 del Texto fundamental, considera el Fiscal que la norma legal habilitadora en materia de juego es el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, que regula sus aspectos penales, administrativos y fiscales. Su condición preconstitucional y el hecho, repetidamente subrayado por la jurisprudencia de este Tribunal, de que la disciplina legislativa constitucional no es de aplicación a las normas surgidas antes de la vigencia de la Constitución, concede plena validez, a los efectos que aquí importan, a dicho Real Decreto-ley, aunque el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 sea expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora, como enseña la STC 42/1987. Su art. 4 contiene una disposición remisoría en cuya virtud se autoriza al Gobierno «para dictar, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el presente Real Decreto-ley, determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquéllas». Se cumplió tal autorización por el Real Decreto 444/1977, de 25 de febrero, aquí aplicado, que especificó las infracciones y dispuso las autoridades que podían imponerlas y las cuantías de las mismas. El fundamento 3.º de la Sentencia citada, que contiene referencias a anterior doctrina del propio Tribunal Constitucional, en su punto primero afirma la validez de dicho Real Decreto «que también con anterioridad a la Constitución hizo uso de la cláusula general de habilitación» del Real Decreto-ley de 1977. Ahora bien, sigue razonando esta Sentencia, la incompatibilidad de ese art. 4 con la exigencia de reserva de Ley introducida por el art. 25.1 C.E. «determina la caducidad por derogación de aquel precepto legal, es decir, de la deslegalización que efectúa de la regulación reglamentaria de las infracciones y sanciones en materia de juego», lo que llevó, en el supuesto allí enjuiciado, a anular la sanción impuesta, pues la disposición aplicada (la Orden de 9 de enero de 1981 que aprobaba el Reglamento de los Casinos de Juego), que introducía infracciones y sanciones no contempladas por las normas habilitantes preconstitucionales, carecía de toda validez al haber caducado tal habilitación en los términos acabados de exponer.

Ahora bien, esto no significa que haya que tener por nula la sanción impuesta a «Prodiecu», pues la doctrina expresamente enunciada por la STC 42/1987, referida, como se ve, a un supuesto muy próximo al actual, no permite la respuesta afirmativa a esta pregunta. Lo que dice esta Sentencia, matizando su doctrina, es que es «distinto el supuesto en que la norma reglamentaria posconstitucional se limite, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar este sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material. No cabe entonces hablar de propia remisión normativa en favor de aquella disposición, puesto que la remisión implica la potestad conferida por la norma de reenvío de innovar, en alguna medida, el ordenamiento por parte de quien la utiliza. En realidad, se trata más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas». Sucedió así en el caso, finaliza el Fiscal, pues el Real Decreto de 1981 no estableció, en lo que ahora conviene, nuevos tipos ni nuevas sanciones. La infracción por la que se sancionó ya estaba recogida en el Real Decreto 444/1977, así como también la sanción a imponer y la autoridad que podía hacerlo. Tan así es que en el texto del acuerdo sancionador se menciona la infracción descrita en el art. 10.1 b) y c) de este Decreto. Las sanciones que se recogen en el art. 19 del Real Decreto de 1981 son coincidentes con las establecidas en el art. 10.2 a) del Real Decreto de 1977. No introduce, pues, *ex novo* ninguna tipificación ni ninguna sanción que no estuviera ya descrita y establecida en la normativa preconstitucional, cuya virtualidad y eficacia

cia, en términos de la STC 42/1987, permanecen. Si la razón de anular la sanción en el caso allí examinado, fue la concreción material de la norma de cobertura que permitió afirmar que la norma habilitante creó tipo no contemplado por aquélla, tal razón no es de aplicar ahora, pues la infracción sancionada se encontraba en el Real Decreto de 1977. Puede, según esto, afirmarse que la sanción recurrida tiene en realidad su fundamento jurídico en este Real Decreto; si se prescindiera del Real Decreto de 1981, que, hay que insistir, no crea nuevas infracciones ni sanciones, la sanción impuesta a «Prodiectu» tendría su justificación legal en el Real Decreto de 1977. Esto es, ya concluyendo, que la Sociedad reclamante fue sancionada conforme a disposiciones que, ajustadas a Derecho en su nacimiento, mantenían su eficacia tras la vigencia de la Constitución, pues no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior, según tiene dicho este Tribunal.

Por todo ello solicita la desestimación del recurso de amparo.

8. El Letrado del Estado, en escrito de 30 de julio de 1987, rechaza, en primer lugar, la supuesta lesión del derecho de igualdad, aceptando la doctrina de las Sentencias recurridas, al decir que el soporte de la competencia de dos actividades es la licitud de ambas, cosa que no sucede en el caso de autos, puesto que mientras la ONCE actúa amparada por la Ley, la Sociedad Anónima demandante actúa por la vía de hecho. Es cierto que la tutela del principio de igualdad no sólo se despliega «ante la Ley», sino también frente a la misma Ley; sin embargo, en este segundo caso, es natural que la operación lógica que consiste en comparar dos o más situaciones de cuya igualdad se juzga, vaya precedida de las actitudes procedimentales adecuadas a facilitar la propia comparación. Es decir, que la solicitud de una autorización —que la demanda rechaza— con las justificaciones adecuadas para permitir una decisión favorable, es un presupuesto mismo del propio juicio comparativo, ya que de otro modo la remota analogía entre la ONCE y la demandante sólo descansa en las vagas e imprecisas afirmaciones de la segunda.

En cuanto a la violación del art. 17 C.E. hay que partir como hecho probado declarado en la Sentencia de la falta de acreditación de tal retención, estando vetada a la jurisdicción constitucional una revisión de los mismos, de acuerdo con cuanto dispone el art. 44.1 b) LOTC. Sin embargo, puede ser oportuno añadir que, en una situación como la originadora de los presentes autos, ante la ilicitud de la conducta del vendedor ambulante de cupones de una lotería prohibida, debe resultar legítima la medida de detención en cuanto puede resultar indispensable para el esclarecimiento de los hechos.

Señala el Letrado también la improcedencia de la lesión del art. 18.2 C.E., que no fue denunciada en la vía judicial precedente, donde sólo quedaron invocados los arts. 14, 17, 24 y 25.3 C.E., según recoge el antecedente de hecho 2.º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1987. Falta, pues, el presupuesto previo establecido en el art. 44.1 c) de la LOTC.

Por lo que se refiere a la lesión del derecho a la presunción de inocencia, la única posibilidad de una invocación legítima de tal derecho derivaría de una negación de los hechos por el sancionado y una prueba insuficiente de las mismas en el expediente. Pero en la medida en que la propia actora afirma y reconoce estos hechos, que subraya en el fundamento 6.º de su demanda, se comprende la inutilidad de insistir en este punto.

Finalmente se refiere el Letrado del Estado al principio de legalidad instituido en el art. 25.1 C.E. ante la supuesta insuficiencia de rango de los preceptos aplicados como fundamento de la sanción. Considera que ha sido el Real Decreto de 25 de febrero de 1977 el que ha venido a despenalizar en parte la materia y a contemplar la posibilidad de reglamentaciones particulares de signo autorizativo, cuya vigencia actual resulta indiscutible a la vista de la STC 42/1987, de 7 de abril, en la medida en que —como el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia ha declarado en reiteración de doctrina anteriormente sentada— «no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior» (fundamento jurídico 3.º). Y no es que tal razonamiento sea extensible al Real Decreto-ley 16/1977, sino que dicho Real Decreto-ley es, precisamente, el objeto y motivo de tal reflexión. Más aún: el propio fundamento 3.º de la Sentencia aludida, nos dice que «no puede ponerse en cuestión desde el punto de vista del principio de reserva de Ley la validez del Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, que también con anterioridad a la Constitución hizo uso de la cláusula general de habilitación indicada». Este Decreto de 11 de marzo de 1977 es el que en su art. 10.2 contempla de una manera expresa la sanción aplicada de dos millones de pesetas. El precepto hace uso, en efecto, de una delegación legislativa, pero ello, que sería censurable si se tratara de una fuente normativa posconstitucional, resulta irreprochable para una norma dicta antes de la entrada en vigor del texto fundamental, y todas las consideraciones que la demanda aporta se basan precisamente en el equívoco de no tener en cuenta la proyección cronológica de las disposiciones manejadas.

La conducta sancionada por la Administración se encuentra definida como infracción en el propio Decreto de 11 de marzo de 1977, porqu la actividad desplegada por el recurrente incidiría en casi todos l apartados el art. 10, v. gr., material no autorizado según el apartado b de dicho precepto, serían las papeletas de lotería privada; el conjunto ó personas dedicadas a esta actividad implicaría una asociación par fomentor una práctica prohibida de juego, según el apartado c), etc.

Termina suplicando la desestimación del recurso.

9. Doña María Encarnación Alonso León, Procuradora de l Tribunales, y don Manuel Martín Camargo, representante legal d «Prodiectu, Sociedad Anónima», en escrito de 1 de septiembre de 1987 se limita a traer a colación la promulgación del Real Decreto-ley 2/1987, que, en su opinión, viene a suponer el reconocimiento, por parte d Administración, de la nulidad por inconstitucional, de las sancione administrativas impuestas en materia de juego desde la Constitució hasta su fecha.

10. Por providencia de 23 de mayo de 1988, se señaló par deliberación y votación de esta Sentencia el día 6 de junio siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. En el antecedente de hechos núm. 3 de esta Sentencia se describ con detalle la extensa lista de derechos fundamentales que la Entidad recurrente «Prodiectu, Sociedad Anónima», considera vulnerados por l Resolución del Ministerio del Interior de 21 de mayo de 1986 confirmada por las Sentencias de la Audiencia Nacional (de 22 d noviembre de 1986) y del Tribunal Supremo (de 23 de marzo de 1987). Aquella Resolución impuso a la Entidad dicha una sanción pecuniari; y el cierre del establecimiento por infringir lo dispuesto en el Rea Decreto 444/1977, de 11 de marzo (en la redacción del Real Decretu 2709/1978), en relación con el Reglamento de Juego mediante Boletu (Real Decreto 1067/1981, de 24 de abril, y la autorización hecha a Gobierno, por el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, par: determinar las sanciones administrativas que puedan imponerse, de l que hizo uso el Real Decreto citado 444/1977. Es, en efecto, el art. 11 de este último Real Decreto el que la Resolución administrativa aplica en cuanto sus apartados b) y c) prohíben practicar juegos de azar cor material no autorizado, así como asociarse con otras personas par practicar los juegos de suerte, envite o azar al margen de las autorizacio nes legales, autorización de la que carecía «Prodiectu, Sociedad Anó nima», siendo esta falta considerada muy grave, según la previsión de mismo art. 10.2 a) del Real Decreto 444/1977, que autoriza también l sanción impuesta, tal como lo permite asimismo el art. 19 del Rea Decreto 1067/1981. En la propia Resolución impugnada, contestando l objeción de la recurrente, se indica la constitucionalidad de la sanción dada la preconstitucionalidad del Real Decreto-ley 16/1977 y del Rea Decreto 444/1977 y la validez de la autorización, en su tiempo, del Rea Decreto-ley citado. Ello no obsta para que la Resolución cite e Reglamento del Juego de Boletos (Real Decreto 1067/1981, de 24 d abril), y que, por ello, acuda la recurrente a la condición de posconstitu cionalidad de esta norma reglamentaria para su alegato de infracción de art. 25 C.E., como luego se verá.

2. Tienen razón tanto el Fiscal como el Letrado del Estado par instar la desestimación casi de plano de todas aquellas vulneraciones d derechos que se refieren a los de igualdad, libertad y seguridad privación de libertad por vía administrativa, inviolabilidad del domici lio y presunción de inocencia. Estos dos últimos han sido alegados como infringidos, como bien dice el Fiscal, solamente ahora, con la demand; de amparo, sin que lo fueran en el anterior procedimiento, lo que s indica que no se agotó la vía judicial al no haberse entonces invocad; y que, causa de inadmisión antes, es ahora de desestimación, conform; a la doctrina reiterada de este Tribunal en relación con los arts. 43.1 44.1 c) y 50.1 b) de la LOTC.

Por lo que se refiere al resto de las violaciones constitucionales ante; enumeradas, cumple decir que no es posible aceptar que haya lesión de principio de igualdad (art. 14 C.E.), ya que no puede compararse, com; se hace en la demanda, una actividad no autorizada (la de «Prodiectu Sociedad Anónima»), con otra que sí lo está, como la de Organizació Nacional de Ciegos (ONCE), ni tampoco se aporta dato alguno referid; a disposición administrativa que autoriza rifas o boletos en supuest; parecidos a los de la Entidad recurrente. En este sentido, la sanció; impuesta no puede considerarse discriminatoria, cuando así se hace po; o debido a una actuación ilícita administrativa, ni tampoco, por l demás, es este recurso el cauce adecuado para plantear el derecho c; obtener la autorización de la lotería de «Prodiectu, Sociedad Anónima».

Son asimismo infundadas las supuestas lesiones de los arts. 17 (libertad personal) y 25.3 (privación de libertad por sanción administrat; del vendedor de cupones fue objeto de pronunciamiento por l Resolución que se impugna, ni las Sentencias consideran probado e hecho de una presunta detención, sino a lo sumo, como es lógico, sólc un requerimiento policial, independientemente de que ahora no podrí; establecerse el hecho, por carencia de jurisdicción en este punto, a ten; de lo dispuesto en el art. 44.1 b) de la LOTC, y de que, como dice e Fiscal, antes de proveer sobre tal extremo habría que conceder legítima

ción a la Entidad para instar un amparo a favor de tercero y de un derecho ajeno, carente aquélla de poder de representación al efecto.

3. Queda, pues, como motivo fundamental y único del presente recurso, el relativo a la presunta vulneración del principio de legalidad administrativa del art. 25.1 de la C.E., en cuanto prohíbe la sanción por infracciones administrativas que no lo fueran según la legislación vigente en aquel momento. Este principio, que se funda a su vez en los de libertad (regla general de licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a qué atenerse), tiene dos aspectos, puestos de relieve y con claridad por la STC 42/1987, de 7 de abril, y últimamente por la 3/1988, de 21 de enero, que reitera su doctrina sobre la doble garantía del principio: una, de alcance material y absoluto, que se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y sanciones correspondientes; y la otra, de carácter formal, que mira al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

Cierto es que en esta segunda vertiente, la formal, puede producirse una relativización del principio de legalidad, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativos, «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», pero sin olvidar que, en todo caso, «aquel precepto constitucional determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan» (STC 77/1983, de 3 de octubre, y 42/1987, de 7 de abril).

Pero esta clara exigencia de cobertura legal no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, mas ello siempre que en aquéllas 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. Lo que en todo caso 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 (STC 83/1984, de 24 de julio), lo que supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes (STC 42/1987, de 7 de abril). Pero, en todo caso, la prohibición no hay que entenderla de un modo tan absoluto que impida admitir «la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora» (STC 3/1988, de 21 de enero), como antes se ha indicado.

4. En el caso presente, la sanción administrativa que se recurre en amparo fue impuesta por el Ministerio del Interior, según se ha visto, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 444/1977, que, a su vez, hizo uso, para establecer las sanciones, de la autorización legal contenida por el Real Decreto-ley 16/1977, en su art. 4, que habilitaba al Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, para dictar las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por dicho Real Decreto-ley, determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquéllas. No cabe dudar, como ya sentó la citada STC 42/1987, de la validez de dicho Real Decreto 444/1977, al hacer uso de la remisión genérica habilitante del art. 4 del Real Decreto-ley 16/1977, remisión que pudo desplegar plenos efectos con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, pues «no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho anterior a la Constitución» (STC 11/1981, de 8 de abril), ni tampoco ignorar que «el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada (STC 15/1981, de 7 de mayo). Es decir, que si en principio puede afirmarse que el Real Decreto-ley 16/1977 ha quedado derogado por la Constitución, en cuanto incompatible con ésta en virtud del art. 25.1, y así lo declara la tan citada STC 42/1987, también puede añadirse y matizarse, como hacen esta resolución y la 83/1984, que la pérdida de vigencia de una habilitación tan amplia como la que realizó el art. 4 del Real Decreto-ley 16/1977 no arrastra la de las disposiciones producidas a su amparo mientras estuvo vigente, ni las de las que, a su vez, son desarrollo o complemento de éstas.

Ahora bien, lo que sí es preciso añadir, porque es la doctrina y auténtica *ratio decidendi* de la STC 42/1987, es que, ante las situaciones tenidas en cuenta tanto en esta Sentencia como la que ahora hay que resolver, lo determinante para la solución es precisar la naturaleza y contenido de la remisión o habilitación que la norma legal efectúa y ello desde la perspectiva de cada caso. No cabría, en efecto, una habilitación en blanco de la que hiciera uso una norma reglamentaria posconstitucional, como fue el caso de la STC 42/1987, en el que la disposición impugnada fue la Orden ministerial de 9 de enero de 1979, que establecía infracciones y sanciones al amparo de la habilitación del art. 4 del Real Decreto 16/1977, pero haciendo *ex novo*, es decir, sin que las infracciones y sanciones de la Orden que se aplicaron en el caso estuvieran prefiguradas o fijadas en el Real Decreto-ley citado, ya que «no es lícito, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal» (STC 42/1987, fundamento jurídico 3.º, *in fine*), aunque sí sería válido si la norma —incluso posconstitucional— no innovara el sistema de infracciones y sanciones preestablecido, porque entonces se trataría «más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales» (*ibidem*, fundamento jurídico 4.º). De ahí que en el caso resuelto por la citada Sentencia se otorgara el amparo, ante la circunstancia de que la Orden en cuestión hizo uso de una remisión en blanco e innovó normativamente con posterioridad a la vigencia de la C.E., tipificando *ex novo* la conducta sancionable (se trataba de la omisión por la Empresa relativa a la expedición de tarjeta de entrada en Casinos de Juego), que no estaba prevista en el Real Decreto-ley 16/1977, operando una total deslegalización.

5. Pero son otras las circunstancias del caso que aquí se resuelve. En efecto, la norma legal autorizante lo constituyó —en la aplicación que hizo la Resolución impugnada— el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, regulador de los aspectos penales, administrativos y fiscales del juego. Dicha norma autorizó al Gobierno para desarrollar sus previsiones, incluso determinando «las sanciones administrativas que puedan imponerse», que es, en definitiva, lo que hizo el Real Decreto 444/1977, cuyo art. 10 fue, en la materia de infracciones y sanciones que tipificaba, el aplicado por la Resolución impugnada. Resulta, pues, que las sanciones impuestas lo han sido en virtud de normas preconstitucionales, válidas en su tiempo, pues a ellas les es aplicable la nota de «legislación vigente en su tiempo» a que hace referencia el art. 25.1 C.E. y la doctrina expuesta. La circunstancia de que la Resolución impugnada del Ministerio del Interior cite el Real Decreto 1067/1981, posconstitucional, no altera ni puede variar la solución, ya que su cita es sólo corroborante o relacional (considerandos 13 y 14 de la Resolución administrativa), y la sanción se impone en aplicación del Real Decreto 444/1977. El Real Decreto 1067/1981, en efecto, no establece nuevos tipos de infracción ni nuevas sanciones, distintas a las del Real Decreto 444/1977, sino coincidentes. Como dice el Ministerio Fiscal, la sanción recurrida tiene su fundamento en este Real Decreto y no en el 1067/1981, del que se podría prescindir, permaneciendo por ello válida la habilitación legal del Real Decreto-ley 16/1977 y, en consecuencia, válida la aplicación de la norma preconstitucional, que mantenía su vigencia tras la Constitución, según la doctrina expuesta, pues «no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior a la Constitución» (STC 11/1981, de 8 de abril, y 15/1981, de 7 de mayo). No se da, pues, en definitiva, la infracción constitucional del principio de legalidad o reserva de Ley, por lo que el recurso debe ser desestimado.

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 el presente recurso de amparo, dejando sin efecto la suspensión acordada por el Auto de esta Sala Segunda de fecha 17 de junio de 1987.

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

Dada en Madrid, a ocho de junio de mil novecientos ochenta y ocho.—Gloria Bequé Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.