

de la condición de miembro de la Sociedad Cooperativa por vulneración de lo dispuesto en el art. 14 de sus Estatutos, solicitando el reconocimiento de todos los derechos inherentes a su condición de cooperativista, sino también los acuerdos de adjudicación de un piso y anejos a otro socio. Pretensiones que fueron acogidas por el juzgador de instancia en Sentencia de 31 de julio de 1987, que ha sido confirmada en apelación por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Burgos y por la Sala Primera del Tribunal Supremo al desestimar el recurso interpuesto por la hoy recurrente de amparo.

Es claro, pues, que el Acuerdo de expulsión del señor Pérez Pellón, así como el correlativo de la adjudicación del piso a otro socio, entrañaban un perjuicio económico significativo para el primero. Lo que justifica que en el presente caso los Tribunales ostenten una plena *cognitio* de los referidos Acuerdos sociales, como garantía última de la conformidad a los Estatutos y a la Ley de los acuerdos de la Sociedad Cooperativa. Habiendo sido aplicados aquéllos —y en particular su art. 14, sobre la gradación de faltas— por los órganos judiciales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional para considerar que las expresiones vertidas por el señor Pérez Pellón en la Asamblea General de Socios de la Cooperativa del 30 de octubre de 1984 no tenían la suficiente entidad para ser reputadas como faltas graves. Y es evidente, por último, que el control de dichos acuerdos por los órganos judiciales no se halla limitado por lo dispuesto en la Ley específica de esta modalidad de Asociaciones, la General de Cooperativas de 1987, como antes se ha dicho. Lo que lleva, en definitiva, a desestimar la primera de las quejas formuladas por la recurrente.

4. Tampoco la queja de amparo fundada en la vulneración del art. 24 C.E. puede ser acogida. Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener una resolución de fondo congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, razonada y fundada en Derecho, sea o no favorable a ellas. En el proceso civil del que trae causa el amparo, la Sociedad Cooperativa recurrente en su calidad de demandada ha intervenido en todas las instancias judiciales, y ha podido alegar y utilizar las pruebas que ha tenido por conveniente a su derecho, con igualdad de armas procesales, habiendo obtenido del Juzgado, de la Audiencia y de la Sala Primera del Tribunal Supremo una resolución de fondo congruente con el problema debatido, que aunque no haya sido favorable a sus pretensiones, está razonada y fundada en Derecho y satisface plenamente el contenido del art. 24 C.E.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

9357 Sala Segunda. Sentencia 97/1994, de 21 de marzo de 1994. Recurso de amparo 1.992/1992. Contra Resolución de la Dirección General de la Seguridad del Estado de 7 de octubre de 1989, confirmada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Murcia, que impuso a la actora la sanción de multa. Vulneración del principio de legalidad: sanción administrativa sin cobertura legal suficiente.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.992/92, promovido por la entidad mercantil «Grupo 33 de Seguridad, S.A.», representada por la Procuradora de los Tribunales doña Africa Martín Rico y asistida del Letrado don Tomás Tudela Rubio, contra Resolución de la Dirección General de la Seguridad del Estado, de 7 de octubre de 1989, confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 25 de mayo de 1992, que impuso a la actora la sanción de multa. Han sido partes, además, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el día 24 de julio de 1992, registrado en este Tribunal el día 27 siguiente, la Procuradora de los Tribunales doña Africa Mártir Rico, en nombre y representación de la entidad mercantil «Grupo 33 de Seguridad, S.A.», interpuso recurso de amparo contra la Resolución de la Dirección General de la Seguridad del Estado, de 7 de octubre de 1989, confirmada enalzada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 18 de septiembre de 1989, por la que se le impuso a la actora la sanción de multa, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 25 de mayo de 1992, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 13/90.

2. La demanda se funda, en síntesis, en los siguientes antecedentes fácticos:

a) Dos vigilantes jurados, que prestaban sus servicios por cuenta de la demandante de amparo, dedicada a la actividad de seguridad privada, después de acabada su jornada laboral en una discoteca metieron sus armas de fuego, sus defensas de goma, grilletes y dos cananas con cartuchos en una bolsa de deportes que extraviaron.

b) Como consecuencia de los mencionados hechos se incoó expediente sancionador a la entidad solicitante de amparo, en el que recayó Resolución de la Dirección General de la Seguridad del Estado, de 7 de octubre de 1989, por la que se le impuso una multa de 400.000 pesetas, en virtud del Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, por infracción del art. 26.3 de la Orden del Ministerio del Interior de 28 de octubre de 1981, en

relación con el art. 10.4 del Real Decreto 629/1978, de 10 de marzo.

Dicha Resolución fue confirmada en alzada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 18 de septiembre de 1989.

c) La sociedad demandante de amparo promovió contra las anteriores resoluciones recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, basado en la infracción del art. 25.1 de la C.E., al carecer de la debida cobertura legal la normativa por la que se le impuso la sanción.

d) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, por Auto de 16 de noviembre de 1990, estimó la excepción de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado en el escrito de contestación a la demanda, declarándose incompetente para el conocimiento del recurso contencioso-administrativo, así como su inhibición a favor de la Audiencia Nacional.

Contra el anterior Auto interpuso la demandante de amparo recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, que se tuvo por interpuesto en tiempo y forma por providencia de 19 de febrero de 1991. Por Auto de 12 de mayo de 1992, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia acordó dejar sin efecto el Auto de inhibición de 16 de noviembre de 1990 y continuar la tramitación del recurso contencioso-administrativo.

e) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, por Sentencia de 25 de mayo de 1992, desestimó el recurso promovido frente a las Resoluciones de la Dirección General de la Seguridad del Estado y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 7 de octubre de 1988 y de 18 de septiembre de 1989, respectivamente.

En la citada Sentencia comienza la Sala por referirse, con mención de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, a la doble garantía material y formal que comprende el art. 25.1 de la C.E., para descartar, a continuación, que la garantía sustantiva del principio de tipicidad pudiera estimarse vulnerada en el presente supuesto, dado que existía una predeterminación normativa de la infracción apreciada y de la sanción impuesta (arts. 10.4 R.D. 629/1978, de 10 de marzo; 26.3 y 29 de la Orden del Ministerio del Interior de 28 de octubre de 1981; y 18 R.D. 880/1981, de 8 de mayo).

Por lo que respecta a la garantía formal de reserva de Ley, consideró la Sala que en el presente caso la potestad sancionadora enjuiciada tenía su cobertura formal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, así como que la sanción combatida no rebasaba los límites de cuantía y de competencia contenidos en el art. 18 de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959. Es de destacar, señala finalmente la Sala, que a esta cobertura formal hace referencia expresa el Preámbulo que encabeza el R.D. 880/1981, de 8 de mayo, cuando alude al control de las autoridades del Ministerio del Interior y «a la posibilidad de imponer sanciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación de orden público por infracciones en materia de seguridad».

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda, sostiene en primer lugar la representación de la recurrente en amparo que las resoluciones administrativas impugnadas, y en la medida que las confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, infringen el principio de legalidad en materia sancionadora recogido en el art. 25.1 de la C.E. Tras hacer mención expresa a la doctrina contenida en la STC 42/1987, señala que

la sanción impuesta a su representada carece de cobertura legal, ya que se basa únicamente en la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981, que en cuanto a la sanción procedente se remite al Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, sin que ninguna de las citadas disposiciones cumpla los requisitos de rango normativo exigidos para que pueda darse por satisfecha la reserva de Ley impuesta por el art. 25.1 de la C.E. La alegación de que dichas disposiciones reglamentarias tienen su cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero y en la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 no excluye, a su juicio, la rigurosa observancia del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora, proclamado por el mencionado precepto constitucional, que exige atender al examen estricto de las normas que se consideran vigentes al tiempo de la comisión del hecho sancionado, las cuales en el presente caso son postconstitucionales, puesto que la descripción concreta de las infracciones se contiene en la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981, que se remite al Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo.

Cierto es que este Tribunal, en numerosas ocasiones, tiene declarado que el principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 C.E.) no excluye que la norma legal de rango autorizante contenga remisiones a normas reglamentarias, pero siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límite de las sanciones a imponer, cosa que, en opinión de la representación de la recurrente en amparo, no cumple el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero.

En segundo lugar, invoca la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.1 y 2 C.E.), al considerar que se ha dilatado innecesariamente el proceso contencioso-administrativo, debido al tiempo que estuvo paralizado el mismo desde que se dictó por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia el Auto de inhibición, hasta que por un nuevo Auto se revocó la anterior decisión y se acordó continuar con la tramitación del recurso.

Por ello, suplica al Tribunal Constitucional que admita la presente demanda y, tras los trámites oportunos, dicte en su día Sentencia por la que se otorgue el amparo solicitado y se decrete la nulidad de las Resoluciones administrativas y judicial impugnadas.

4. La Sección Tercera de este Tribunal acordó, por providencia de 1 de febrero de 1993, la admisión a trámite de la demanda, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, dirigió sendas comunicaciones a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y a la Subsecretaría del Ministerio del Interior para que remitieran, respectivamente, certificación o fotocopia debidamente averada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 13/90 y al expediente administrativo tramitado como consecuencia de la sanción impuesta a la recurrente en amparo, debiendo previamente emplazarse, por el mencionado órgano judicial, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción de la demandante de amparo, para que, si lo desearan, pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Por providencia de 19 de abril de 1993, la Sección Tercera acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado, en la representación que ostenta; acusar recibo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y al Ministerio del Interior de las actuaciones remitidas; así como, de conformidad con lo dispuesto

en el art. 52.1 de la LOTC, dar vista de dichas actuaciones, por plazo común de veinte días, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen procedentes.

6. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado con fecha 13 de mayo de 1993, en el que comienza por delimitar la naturaleza mixta o compleja del recurso de amparo. La aducida infracción de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas sería imputable a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, por lo que en este extremo el recurso de amparo se encuadra en el art. 44 de la LOTC, mientras que el quebrantamiento de la garantía formal ínsita en el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 de la C.E. sería atribuible a la originaria sanción impuesta por la Dirección General de la Seguridad del Estado, situándose en este segundo aspecto en el supuesto previsto en el art. 43 de la LOTC.

A) En relación con la infracción del art. 24 de la C.E., considera el Abogado del Estado que la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, por la que se declaró incompetente y ordenó la remisión del asunto a la Audiencia Nacional, en sí misma era perfectamente razonable a la luz del art. 66 de la L.O.P.J., ya que el acto originario había sido dictado por un Secretario de Estado (lo es el Director de la Seguridad del Estado y lo era ya cuando dictó la sanción impugnada; R.D. 2.206/1986, de 24 de octubre) y luego revisado en alzada por el Subsecretario del Ministerio mediante delegación del Ministro, pues sabido es que las Resoluciones por delegación se atribuyen al delegante —Ministro del Interior en este caso— también a efectos de fijación de la competencia de los Tribunales contencioso-administrativos (cfr. arts. 32.2 L.R.J.A.E.; 93.4 L.P.A.). La argumentación con que la Sala razonó su incompetencia no consideró, sin embargo, el art. 66 de la L.O.P.J., sino el art. 6.1 del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, y el art. 10.1 b) de la L.J.C.A., ofreciendo además recurso de apelación contra el Auto declaratorio de la incompetencia, pese a su improcedencia por razón de la cuantía del asunto [arts. 93.1, en relación con el art. 94.1 a), L.J.C.A.].

No obstante, no se advierte ninguna violación del derecho a la tutela judicial efectiva. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia revocó de oficio su propia declaración de incompetencia por Auto de 12 de mayo de 1992 a fin de evitar una «dilación procesal innecesaria». En definitiva, satisfizo prácticamente la pretensión deducida por la entidad hoy solicitante de amparo en un recurso de apelación contra el Auto declaratorio de la incompetencia, y, más aún, desde el momento en que la apelación era claramente improsperable por razón de la cuantía.

Respecto a las supuestas dilaciones indebidas, señala el Abogado del Estado, en primer lugar, que no ha sido invocada la vulneración del citado derecho fundamental en la vía contencioso-administrativa, lo que impide tener por cumplidos los requisitos de las letras a) y c) del art. 44.1 LOTC; y, en segundo lugar, que la apreciación de esa vulneración no le daría base para invalidar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que, al ser dictada, puso fin a la hipotética dilación indebida.

B) En relación con la denunciada violación del derecho reconocido en el art. 25.1 de la C.E., comienza por poner de manifiesto, citando diversas Sentencias de este Tribunal, que cuando se trata de infracciones y sanciones administrativas la garantía formal que otorga el art. 25.1

de la C.E. sufre una modulación o relativización, pues el alcance de la reserva de Ley, implícito en la referencia del art. 25.1 de la C.E. a la «legislación», tiene entonces sólo eficacia relativa o limitada por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en estas materias, y, en fin, por razones de prudencia y oportunidad.

Señala a continuación, a la luz de la doctrina recogida en la STC 3/1988 (fundamento jurídico 9.º), que la antítesis entre garantía material y garantía formal, sin duda provechosa, es sólo relativa. En principio, para indagar si la garantía material se ha satisfecho o no habremos de tomar en consideración todas las normas, sea cual fuere su fuente o rango, que resulten aplicables al caso, e indagar si su efecto agregado es suficiente para que se alcance el estándar constitucional de previsibilidad (seguridad jurídica). Así, en el caso que nos ocupa, es necesario considerar conjuntamente los arts. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero; 10.4 del R.D. 629/1978, de 10 de marzo; 1 y 18 del R.D. 880/1981, de 8 de mayo; y 26.3 de la O.M. de 28 de octubre de 1981. La mera lectura de los citados preceptos hace absolutamente claro que la infracción negligente del art. 10.4 del R.D. 629/1978 lleva aparejada una sanción —que puede ser de multa— al titular de la empresa de prestación privada de servicios de seguridad, por entrar tal conducta infractora incumplimiento de una norma de seguridad impuesta para prevenir la comisión de actos delictivos. Casi diríamos que la infracción de una norma que establezca específicamente los deberes de cuidado en la entrega, recogida y custodia de las armas portadas por Vigilantes Jurados constituye la ilustración por excelencia del acto que altera la seguridad pública en el sentido del art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979.

Desde la perspectiva de la garantía formal que otorga el art. 25.1 de la C.E., estima el Abogado del Estado que es menester analizar el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979. Evoca al respecto la STC 3/1988 (fundamento jurídico 10), cuya doctrina confirma la STC 246/1991 (fundamento jurídico 3.º), en la que se afirmó que el citado precepto legal concreta el desvalor de las conductas consideradas ilícitas en referencia al incumplimiento por las empresas de normas de seguridad teleológicamente encaminadas a la prevención de hechos delictivos, «normas de seguridad que vendrán luego determinadas en sus circunstancias particulares por reglamentos que responderán, en cada caso, a valoraciones de carácter técnico y contingente efectuadas por la Administración», y en la que se concluyó afirmando que el Real Decreto-ley 3/1979 fija suficientemente los elementos esenciales del ilícito administrativo y de las sanciones correspondientes, estas últimas mediante la remisión a la legislación general de orden público y mediante la introducción de una nueva sanción consistente en el cierre de establecimiento. Sería suficiente, a juicio del Abogado del Estado, la citada jurisprudencia para denegar el amparo solicitado.

No obstante, para corroborar esta conclusión en el presente supuesto añade, por lo que hace a la concreta infracción que nos ocupa, que el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 expresa la decisión esencial, plasmada en una norma de rango legal, de que constituye infracción administrativa «el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente a las empresas para prevenir la comisión de actos delictivos». Por la estructura misma de este enunciado normativo, la imposición —y, por lo tanto, la determinación— de las normas de seguridad queda remitida a la potestad reglamentaria, técnica esta no inconstitucional como lo demuestran los pronunciamientos de este Tribunal sobre

las normas penales en blanco (SSTC 122/1987, 127/1990, 93/1992, 118/1992 y 111/1993). Siendo pues constitucionalmente lícito este tipo de reenvío al reglamento, se deja, por un lado, a la potestad reglamentaria un margen razonable de apreciación a la hora de concretar cuáles han de ser en cada caso esas «normas de seguridad»; y, por otro lado, la técnica misma del reenvío obliga a los destinatarios del art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 a integrar este precepto legal con la consideración de las normas reglamentarias de seguridad. Pues bien, sin dificultad alguna es posible identificar en el art. 10.4 del R.D. 629/1978 una importante regla de seguridad para la prestación mediante Vigilantes Jurados de servicios comprendidos en el art. 1 del R.D. 880/1981, regla evidentemente dirigida a prevenir la comisión de actos delictivos con armas.

Respecto a la sanción, el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 remitía a la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 aún vigente entonces. Fácilmente se comprueba que el art. 19.2 de esa Ley facultaba al Director general de Seguridad —luego Director de la Seguridad del Estado— para imponer multas de hasta 1.000.000 de pesetas. Luego la multa de 400.000 pesetas que se discute queda dentro de la expresada previsión.

Concluye el Abogado su escrito interesando se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

7. Mediante escrito registrado con fecha 14 de mayo de 1993, evacuó el trámite conferido la representación de la demandante de amparo, quien reproduce las alegaciones formuladas en el escrito inicial de la demanda. Vuelve a reiterar que ni el R.D. 880/1981 ni la O.M. de 28 de octubre de 1981 pueden encontrar cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, toda vez que el citado precepto ni tiene cabida en el presente caso, ni contiene por sí mismo los tipos de infracciones y las sanciones en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley. Tras transcribir el contenido del mencionado artículo, afirma que el mismo no puede suponer un cheque en blanco a la Administración para que, a su antojo y vulnerando los derechos constitucionalmente reconocidos, reglamente sin la cobertura legal necesaria todo tipo de infracciones y sanciones en todos los ámbitos de la vida ciudadana, produciendo una situación de indefensión en todos los ciudadanos afectados, en mayor o menor medida, por dichas reglamentaciones.

El citado precepto señala por su variedad, amplitud y falta de contenido no puede ser idóneo para dar cobertura legal a normas reglamentarias posteriores que contengan tanto los tipos como las sanciones, ya que no establece los parámetros necesarios para su posterior reglamentación. En este sentido, sostiene que la vigencia sustancial del principio de legalidad en materia sancionadora exige atender al examen estricto de las normas que se consideren vigentes al tiempo de la comisión del hecho sancionado, las cuales en el presente caso son postconstitucionales, puesto que la descripción completa de las infracciones se contiene en la O.M. de 28 de octubre de 1981, que en cuanto a la sanción se remite en su art. 29 al R.D. 880/1981, de 8 de mayo, ninguna de las cuales cumple los requisitos de rango normativo exigidos para que pueda darse por satisfecha la reserva legal impuesta por el art. 25.1 de la C.E..

En cuanto al segundo motivo de amparo, considera que en la tramitación del proceso contencioso-administrativo subsiguiente a las Resoluciones administrativas impugnadas se ha vulnerado el art. 24 de la Constitución, como consecuencia del Auto de inhibición dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, posteriormente dejado sin efecto por la misma Sala, con lo que se produjeron

dilaciones indebidas a lo largo del procedimiento. Se ha dilatado innecesariamente un proceso y se han vulnerado las más elementales normas de procedimiento que son la garantía del administrado ante la arbitrariedad del que las aplica.

En consecuencia, suplica de este Tribunal que dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 20 de mayo de 1993. En él, tras una breve exposición de los hechos y recordar que uno de los Reales Decretos aplicados —el R.D. 629/1978— es preconstitucional y que no cabe requerir la cobertura legal exigida por el art. 25.1 de la Constitución con carácter retroactivo, señala que el problema a elucidar radica en determinar si el R.D. 880/1981 y la O.M. de 28 de octubre de 1981 poseen la debida cobertura legal.

Comparte el Ministerio Fiscal el criterio sostenido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, que consideró que la Ley de Orden Público de 1959 y el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, ofrecen una cobertura legal apta para los citados Real Decreto y Orden Ministerial. Las conductas sancionadas —argumenta— están definidas expresamente en la Orden aplicada, y ésta tiene su apoyo en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, en cuanto a la prestación por empresas privadas de servicio y actividades de vigilancia y seguridad. En apoyo de su argumentación acude el Ministerio Fiscal a la doctrina constitucional recogida en las SSTC 3/1988 y 246/1991, para afirmar, a continuación, que el buen régimen interno de las empresas privadas cuyo objeto es prestar vigilancia y seguridad de personas y bienes es presupuesto de su adecuado funcionamiento en orden a la prevención del delito y que este régimen interno requiere someterse a las disposiciones reglamentarias, cuya aptitud para imponer sanciones se encuentra en el art. 9 del citado Real Decreto-ley. La seguridad pública de que habla este precepto no es posible entenderla en su más estricto sentido de no alteración en concreto de la paz pública, sino, en la línea que cabe obtener de la STC 3/1988, como el conjunto de medidas encaminadas a asegurar que no se producirá aquella alteración, entre las que hay que incluir las administrativas de control por los poderes públicos de su constitución y de que pueden llevar a efecto las actividades que le estén reconocidas. La coincidencia de sus actividades con aquellas que son irrenunciables por el Estado (la seguridad pública) obliga a esta intervención de la Administración. De ahí la necesidad del cumplimiento de los requisitos que las oportunas disposiciones reglamentarias establecen, en este caso el R.D. 880/1981 y la Orden Ministerial aplicada.

La conclusión de todo lo expuesto no puede ser otra, afirma, que la de que las sanciones impuestas a la entidad demandante fueron constitucionalmente correctas, ya que la habilitación legal de las mismas se halla en el citado art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 y en el art. 19 de la Ley de Orden Público de 1959. En consecuencia, el Fiscal interesa se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado por cuanto no resulta del proceso la lesión de los derechos fundamentales que sirven de apoyo a la demanda.

9. Por providencia de 17 de marzo de 1994 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Para abordar correctamente las cuestiones que se suscitan en la presente demanda de amparo debemos precisar ante todo, como señala el Abogado del Estado, que nos encontramos con un recurso de carácter mixto o complejo, que se integra tanto en el supuesto previsto por el art. 43 de la LOTC como en el contenido en el art. 44 de la LOTC. De un lado, se trata de un recurso del art. 43 de la LOTC, por una presunta lesión del principio de legalidad del derecho sancionador (art. 25.1 C.E.), imputable, de modo inmediato y directo, a la Resolución sancionadora de la Dirección General de la Seguridad del Estado, confirmada en alzada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, respecto a la cual la Sentencia recaída cumple simplemente la función de agotar la vía judicial previa. De otro lado, es un recurso del art. 44 de la LOTC, ya que la entidad demandante de amparo considera vulnerados los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) y a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.), por la demora del Tribunal Superior de Justicia en resolver el recurso contencioso-administrativo que interpuso frente a aquellas Resoluciones administrativas, en el que finalmente recayó Sentencia desestimatoria.

Así delimitado el objeto de este proceso constitucional, procede examinar, en primer lugar, la vulneración de los derechos fundamentales que se denuncia como consecuencia de la dilación o retraso en la resolución del proceso judicial antecedente, para, en un momento posterior, resolver la que se le imputa a las resoluciones administrativas impugnadas.

2. La demandante de amparo reprocha al Tribunal Superior de Justicia la demora padecida en la tramitación y resolución del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a las Resoluciones administrativas sancionadoras, ya que considera que se ha dilatado innecesariamente el proceso judicial debido al tiempo en que éste estuvo paralizado desde que por aquél se dictó el Auto de inhibición en favor de la Audiencia Nacional, hasta que por el mismo órgano judicial se dictó nuevo Auto revocando la decisión anterior y acordando la continuación de la tramitación del recurso.

Aunque para fundamentar su queja la recurrente invoca indiferenciadamente los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) y a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.), dos derechos que son distintos y pueden ser, en consecuencia, objeto de valoraciones diversas (SSTC 26/1983, fundamento jurídico 3.º); 5/1985, fundamento jurídico 3.º; 101/1991, fundamento jurídico 2.º), no es dudoso que sólo el segundo —el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas— es el que aquí entra en juego, pues la reiterada mención al derecho a la tutela judicial efectiva aparece desprovista de todo contenido autónomo en la argumentación de la actora que, circunscrita por entero a la demora o retraso denunciado, confunde incorrectamente ambos derechos.

3. Sentado lo que antecede, antes de entrar a resolver sobre el fondo de la pretensión de amparo, es preciso abordar el examen de la causa de inadmisión, que en esta fase procesal sería de desestimación, que ha opuesto el Abogado del Estado respecto a la presunta violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.), consistente en el incumplimiento por parte de la recurrente del requisito exigido por el art. 44.1 c) de la LOTC, esto es, no haber invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional supuestamente vulnerado.

Es doctrina constante de este Tribunal la de que el requisito exigido por el art. 44.1 c) de la LOTC no es un mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inócua, pues tiene por finalidad, de un lado, que los órganos judiciales tengan oportunidad para pronunciarse sobre la violación constitucional, haciendo posible el respeto y restablecimiento del derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria y, de otro, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo, que resultaría desvirtuado si ante ella se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción ordinaria correspondiente (SSTC 11/1982, 46/1986, 75/1984 y 203/1987). Ahora bien, dicho requisito no supone necesaria e inexcusablemente la cita concreta y numérica del precepto o preceptos constitucionales presuntamente vulnerados, pero sí que el tema quede acotado en términos que permitan a los órganos judiciales pronunciarse sobre el mismo (SSTC 17/1982, 117/1982, 117/1983, 10/1986 y 75/1988), y, como es obvio, sólo es exigible en aquellos casos en que el recurrente ha tenido oportunidad de realizar tal invocación, lo que no ocurre cuando la lesión se imputa a una decisión que pone fin al proceso, sin que existan otras vías jurisdiccionales útiles, pues, en estos supuestos, no hay oportunidad procesal para hacer tal invocación (SSTC 17/1982, 50/1982, 62/1988 y 134/1988).

A todo ello ha de añadirse la reiterada doctrina de este Tribunal de que la pretendida lesión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no puede plantearse directamente mediante el recurso de amparo sin haberla denunciado previamente ante el órgano judicial supuestamente causante de dilaciones con la debida invocación del derecho constitucional vulnerado, al objeto de que pueda ponerlas remedio, pues de lo contrario se produciría un acceso *per saltum* a la jurisdicción constitucional de amparo en contra del carácter subsidiario de ésta (entre otras, SSTC 51/1985, fundamento jurídico 4.º; 59/1988, fundamento jurídico 3.º; 173/1988, fundamento jurídico 3.º; 128/1989, fundamento jurídico 4.º; 224/1991, fundamento jurídico 2.º).

En el supuesto que nos ocupa, y en aplicación de la doctrina antes expuesta, hay que concluir que, en relación con la referida infracción constitucional, la recurrente en amparo no cumplió con la carga exigida por el art. 44.1 c) de la LOTC de invocar y plantear en el proceso la violación del derecho constitucional vulnerado tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiera lugar para ello. En efecto, durante el transcurso del proceso judicial en ningún momento la demandante de amparo denunció o se preocupó por el retraso que ahora expone en esta sede constitucional. Según resulta de las actuaciones judiciales, ni al recurrir en apelación el Auto por el que el órgano judicial acordó su inhibición, ni al serle notificado el Auto posterior que revocó aquél, ni, finalmente, en el lapso de tiempo transcurrido entre una y otra resolución o hasta que se dictó la Sentencia desestimatoria que puso fin a la vía judicial, la actora denunció aquel retraso, ni invocó el derecho fundamental supuestamente lesionado. Todo lo cual confirma el hecho de que no acudió a poner de relieve la demora ante el órgano judicial invocando la dilación indebida que, aunque no implicase el cumplimiento estricto del requisito procesal que nos ocupa, diera al menos la oportunidad a aquél de pronunciarse sobre la lesión constitucional denunciada y, en su caso, de repararla a través de la adopción de las medidas pertinentes para la más rápida conclusión del proceso, de forma que se pudiera entender satisfecha la razón de ser y finalidad esencial del mencionado requisito.

Habiendo sido apreciada en este trámite procesal la existencia de la causa de inadmisión —ahora de desestimación— respecto a la aducida infracción del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, procede entrar a conocer, por tanto, sobre la supuesta lesión del principio de legalidad en materia sancionadora recogido en el art. 25.1 de la C.E.

4. En relación con la vulneración del mencionado derecho fundamental, la cuestión que se suscita en la demanda de amparo consiste en determinar si la Orden del Ministerio del Interior de 28 de octubre de 1981 y el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, normas ambas de naturaleza reglamentaria y que sirvieron de cuadro normativo a la sanción administrativa impuesta a la recurrente —pues el R.D. 629/1978, de 10 de marzo, ni tipifica infracciones administrativas ni establece régimen sancionador alguno— contaban con suficiente cobertura legal en el entonces vigente art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, de Seguridad Ciudadana, tal como lo entendió el Tribunal Superior de Justicia en su Sentencia y ahora lo estiman en sus respectivos escritos de alegaciones tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, o si, por el contrario, siendo normas postconstitucionales, debieran haberse considerado carentes de tal cobertura, a tenor de las garantías —formales y materiales— exigidas por el art. 25.1 de la C.E., como pretende la actora en su escrito de demanda.

Concretada en tales términos la cuestión planteada en la demanda de amparo, ésta resulta de todo similar —ya por su objeto, ora por su naturaleza, ora por la identidad del derecho fundamental invocado— a la del recurso de amparo núm. 690/92, en la que recayó la STC 6/1994, cuya doctrina, posteriormente reiterada en la STC 42/1994, es, por las razones antedichas, de entera traslación al caso que ahora nos ocupa.

Tras examinar la jurisprudencia de este Tribunal sobre el alcance y contenidos del derecho fundamental a la legalidad punitiva y sancionadora reconocido en el art. 25.1 C.E., declaramos en aquella Sentencia, y debemos reiterar ahora nuevamente, que una cosa es el incumplimiento de normas reglamentarias de seguridad impuestas a las empresas para la prevención de actos delictivos (art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979) y, otra bien distinta, es el incumplimiento de las normas reguladoras del régimen administrativo a que están sometidas aquellas empresas cuyo objeto mercantil es, precisamente, la seguridad, de suerte que la similitud formal de lenguaje no puede implicar una similitud material de significados. Como consecuencia de todo ello, las sanciones administrativas contenidas en el Real Decreto 880/1981 (que, a su vez, remite a la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981) no pueden encontrar cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de Seguridad Ciudadana, ya que aquéllas, a diferencia de este último, no tienen como objeto directo garantizar las medidas impuestas a las empresas «para prevenir la comisión de actos delictivos», sino más bien garantizar la prestación en condiciones adecuadas del servicio de seguridad privada, aunque este servicio esté destinado, obviamente, a prevenir y evitar la comisión de hechos delictivos (fundamento jurídico 3.º). La inexistencia, pues, de relación teleológica alguna entre las citadas disposiciones reglamentarias y el mencionado art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 obliga a concluir que las disposiciones sancionadoras de aplicación al caso fueron aprobadas *post constitutione* sin la necesaria cobertura legal, violándose así el derecho fundamental consagrado en el art. 25.1 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la entidad mercantil «Grupo 33 de Seguridad, S.A.», y, en consecuencia:

1. Declarar que la sanción impuesta a la recurrente vulnera el derecho fundamental reconocido en el art. 25.1 de la Constitución.

2. Declarar la nulidad de las Resoluciones de la Dirección General de la Seguridad del Estado y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, de 7 de octubre y 18 de septiembre de 1989, respectivamente, y la de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 25 de mayo de 1992, que las confirmó.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.—Luis López Guerra, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Berejío, José Gabaldón López, Julio Diego González Campos, Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

9358 *CORRECCION de errores en el texto del Sumario del Tribunal Constitucional, publicado en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 23, de fecha 27 de enero de 1994.*

Advertidos errores en el texto del Sumario del Tribunal Constitucional, publicado en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 23, de 27 de enero de 1994, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la pág. 2, primera columna, segundo párrafo, línea 11, donde dice: «previstos en el Decreto ley 6/1978». Debe decir: «previstos en la Ley 37/1984».

En la pág. 2, primera columna, quinto párrafo, línea 9, donde dice: «previstos en el Decreto ley 6/1978». Debe decir: «previstos en la Ley 37/1984».

En la pág. 2, segunda columna, primer párrafo, línea 9, donde dice: «previstos en el Decreto-ley 6/1978». Debe decir: «previstos en la Ley 37/1984».

9359 *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 377/1993, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 23, de fecha 27 de enero de 1994.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 377, de 20 de diciembre de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 23, de 27 de enero de 1994, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la pág. 11, segunda columna, segundo párrafo, última línea, donde dice: «de la L.G.S.». Debe decir: «de la L.G.S.S.».