

cuación al derecho a la legalidad penal, ya que, a tal respecto, este Tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones (entre otras, SSTC 127/1990, de 5 de julio; 118/1992, de 16 de septiembre; 62/1994, de 28 de febrero; 120/1998, de 15 de junio) que el derecho a la legalidad penal reconocido en el art. 25.1 CE exige, entre otros requisitos, que la ley penal, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición, y que quede satisfecha la exigencia de certeza, esto es, de «suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada» [STC 127/1990, FJ 3 B)].

Pues bien, en mi opinión, el art. 563 CP ni contiene el núcleo esencial de la prohibición, ni la norma penal resultante de la interpretación conforme efectuada en la Sentencia de la mayoría satisface las exigencias de certeza.

El citado art. 563 CP no contiene el núcleo esencial de la prohibición toda vez que la determinación de las armas prohibidas queda remitida íntegramente a la normativa administrativa, por lo que no consigue evitar la calificación de inconstitucional que el fundamento jurídico 5 de la Sentencia vierte sobre la norma resultante de una interpretación que hiciera «posible que fuera el Gobierno, a través de un Reglamento, quien, de forma independiente y no subordinada a la ley, definiera por completo y con total libertad el tipo, vulnerándose así la garantía esencial del principio de reserva de ley consagrado en el art. 25.1 CE, en relación con los arts. 81.1 y 17.1 CE». La propia Sentencia reconoce que con esa interpretación, según también argumenta el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y el Fiscal General del Estado, no sería «posible apreciar ningún elemento diferencial entre el ilícito penal y el administrativo que justifique la intervención del derecho penal y la imposición de una pena privativa de libertad», con lo que «se plantearía también un problema de proporcionalidad de la reacción penal, que afectaría tanto al derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) como al principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), en cuanto comprensivo de la prohibición constitucional de penas desproporcionadas (STC 136/1999, de 20 de julio, FFJJ 22 y 30)» (FJ 5).

La Sentencia acepta en el citado fundamento jurídico 5 que el tenor literal del art. 563 CP admite esta interpretación del tipo penal, en la que la vinculación del contenido normativo del precepto a la normativa administrativa «es absoluta e incondicionada». Considera, sin embargo, que esa interpretación «no excluye otras que tengan en cuenta criterios sistemáticos, valorativos y teleológicos, atendiendo especialmente a cuál es el bien jurídico a cuya protección se orienta la norma, y a cuáles son los instrumentos de protección de dicho bien jurídico en el conjunto del Ordenamiento jurídico». Sentada esta afirmación enuncia una «interpretación constitucionalmente conforme» del art. 563 CP que, según dice en el fundamento jurídico 7, «ha de partir de que el art. 563 CP en su primer inciso no consagra una remisión ciega a la normativa administrativa, cualquiera que sea el contenido de ésta», convirtiendo en conclusión la hipótesis de que el núcleo esencial de la prohibición permanece en el interior del tipo penal; y añadiendo que esa interpretación constitucionalmente conforme debe también presuponer que «el ámbito de la tipicidad penal es distinto y mas estrecho que el de las prohibiciones administrativas». Arrancando de estos presupuestos, la argumentación de la Sentencia parece aislar el problema en que la norma penal incorpora un elemento normativo del tipo («prohibidas»), «cuyo sig-

nificado sólo puede precisarse acudiendo a las normas extrapenales que definen cuáles son las armas prohibidas» (FJ 3). Pese a ello, se ve en la necesidad de efectuar una interpretación restrictiva de los tres elementos que lo configuran: armas, prohibidas y tenencia.

En mi modesta opinión, ni los criterios de precisión que introduce ni, consiguientemente, las diferencias que la Sentencia implícitamente establece entre la norma penal y la normativa administrativa en su fundamento jurídico 8 están expresadas en el tipo penal, puesto que nada en él se dice acerca de que el arma deba poseer una especial potencialidad lesiva ni, menos, que, para constituir un ilícito penal, la tenencia de ese arma con especial potencialidad lesiva haya de producirse en condiciones o circunstancias tales que, en el caso concreto, la conviertan en especialmente peligrosa para la seguridad ciudadana. La Sentencia reconstruye el tipo penal contenido en el art. 563 CP a través de la incorporación de elementos de precisión, en un esfuerzo sin la menor duda merecedor de encomio, pero que excede claramente el tenor literal del precepto y, con ello, la jurisdicción de este Tribunal, que así se convierte en legislador penal con la consiguiente quiebra del principio de reserva de ley que rige en este ámbito y del que, naturalmente, la Sentencia parte.

Pero además, por otra parte, la interpretación llevada a cabo por la Sentencia tampoco permite salvaguardar la garantía de las exigencias del derecho a la legalidad penal, y, entre ellas, la esencial de certeza jurídica, ni establecer con la debida explicitud las diferencias que, en atención a los principios de intervención mínima, última ratio y proporcionalidad, deben observarse entre los diferentes ámbitos de actuación del ilícito penal y del ilícito administrativo.

En tal sentido, la restricción del ámbito del tipo penal operada por la Sentencia a través de la introducción de la exigencia de peligro no logra su objetivo de delimitar el ámbito típico del delito de tenencia de armas prohibidas de las infracciones administrativas, pues el peligro y su especial gravedad —tanto referido a las armas como a las condiciones de su tenencia— no son elementos ajenos a la normativa administrativa (arts. 155 y ss. del Reglamento de armas), por lo que difícilmente podrá residenciarse sólo en dichos factores la diferencia entre el ilícito penal y el administrativo.

Por todo ello, nuestro fallo debería haber declarado la inconstitucionalidad y nulidad del art. 563 CP.

Madrid, 27 de febrero de 2004.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

5479 *Sala Segunda. Sentencia 25/2004, de 26 de febrero de 2004. Recurso de amparo 5743-2001. Promovido por Frasna, S. A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que estimó la apelación del Ayuntamiento de Santander respecto del cierre de una discoteca.*

Vulneración del derecho a la legalidad penal: infracción administrativa que carece de cobertura legal, no siendo suficiente la ordenanza municipal (STC 132/2001) ni la Ley de protección de la seguridad ciudadana.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera

y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5743-2001, promovido por Frasná, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don José Pérez Fernández-Turégano y asistida por el Letrado don Jesús Vélez Ruiz de Lobera, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 16 de julio de 2001, que estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Santander contra la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander con fecha 11 de abril de 2001, en materia de sanción administrativa. Ha sido parte el Ayuntamiento de Santander, representado por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistido por el Letrado don Juan Vega-Hazas Porrúa, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 7 de noviembre de 2001, el Procurador de los Tribunales don José Pérez Fernández-Turégano, actuando en nombre y representación de Frasná, S.A., interpuso recurso de amparo contra la resolución que se ha dejado mencionada en el encabezamiento.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Por Resolución del Alcalde de Santander de 17 de agosto de 2000 se impuso a la demandante de amparo la sanción de cierre de la discoteca «Indian» por un período de un mes, impuesta, según consta en la resolución administrativa, por comisión de la infracción prevista en el art. 28.3 b) de la Ordenanza de medio ambiente del Ayuntamiento de Santander, que tipifica como infracción muy grave la reincidencia en faltas graves, y de acuerdo con lo previsto en el art. 31.2 de la misma Ordenanza. No obstante, al contestar a la demanda en el posterior recurso contencioso-administrativo, la Administración hizo constar que se trataba de un error de transcripción, y que el precepto por el que se le había sancionado era el 28.2 g) de la misma Ordenanza (tal como figuraba en la propuesta de resolución), que califica como infracción grave el ejercicio de actividades industriales con puertas o ventanas abiertas; conducta que era la que aparecía en el primero de los puntos de la resolución y por la que se había denunciado a la hoy actora. En la resolución se señalaba expresamente que la Ordenanza de protección del medio ambiente encontraba anclaje legal en la Ley Orgánica 1/1992, 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, sin especificar el precepto de la misma que ofrecía cobertura en el aspecto concreto por el que se sancionaba.

b) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, denunciando diversas irregularidades formales en el expediente administrativo, la imposibilidad de que se produjese la situación descrita en la sanción, dado que el acceso a la empresa se encuentra dotado de puertas que cierran por impulso de un muelle mecánico, el hecho de que la resolución sancionadora se apoyaba en precepto distinto al consignado en la propuesta que se le notificó, aplicando también consecuencias distintas, y la vulneración del art. 25.1 CE por no tener suficiente cobertura

la infracción por la que se sancionaba, solicitando asimismo la condena del Ayuntamiento al pago de los daños y perjuicios causados. El recurso fue estimado parcialmente por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander de 11 de abril de 2001, que anuló el acto impugnado, por entender que el artículo de la Ordenanza municipal aplicada por la Administración demandada no encuentra cobertura legal suficiente, desde la óptica del art. 25.1 CE, en la Ley Orgánica 1/1992, ni en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, alegado en la contestación a la demanda. Asimismo declaró no haber lugar a condenar a la Administración demandada al resarcimiento de los daños causados, sin entrar en el resto de las cuestiones planteadas.

c) El Ayuntamiento de Santander interpuso recurso de apelación frente a la mencionada Sentencia, alegando que el art. 23 ñ) de la Ley Orgánica 1/1992 recoge la habilitación legal que precisa el art. 28.2 g) de la Ordenanza municipal. Igualmente ofreció la cobertura del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y, en su caso, la del art. 43.2 b) de la Ley general de sanidad. La demandante de amparo se opuso a tal planteamiento, negando la posibilidad de que las normas citadas pudieran prestar cobertura a la reiterada Ordenanza y alegando, asimismo, la existencia de otros motivos para la anulación de la sanción que fueron planteados en su día en el recurso. El recurso de apelación fue estimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 16 de julio de 2001, la cual revocó la apelada y confirmó la sanción impuesta a la demandante de amparo, al entender que, efectivamente, el art. 23 ñ) de la Ley Orgánica 1/1992, de seguridad ciudadana, presta cobertura suficiente al precepto de la Ordenanza municipal en cuya virtud se impuso la sanción, sin entrar en el resto de las cuestiones planteadas en su día por la hoy actora.

d) La representación de Frasná, S.A., presentó escrito el 19 de octubre de 2001, solicitando a la Sala de lo Contencioso-Administrativo que aclarara si la Sentencia dictada en apelación implicaba la devolución al Juzgado del recurso a fin de que se pronunciara sobre el resto de los motivos invocados en la demanda, una vez resuelta la legalidad de la Ordenanza de aplicación, o si, por el contrario, la Sentencia de apelación se extiende a todos los puntos objeto de la inicial demanda y, consecuentemente, van a quedar sin resolver el resto de los motivos invocados. La Sala dictó Auto el 23 de octubre de 2001, declarando no haber lugar a la aclaración solicitada, porque suponía la inclusión en la Sentencia de aspectos no contenidos en la misma y no la puntualización o explicación sobre sus fundamentos.

3. En la demanda de amparo se afirma, en primer lugar, que se ha vulnerado el art. 25.1 CE, porque la norma aplicada para sancionar a la empresa [art. 28.2 g) de la Ordenanza de medio ambiente del Ayuntamiento de Santander] no cumple con el principio de legalidad que debe presidir las actuaciones sancionadoras, invocando en este sentido la doctrina sentada por este Tribunal en las SSTC 233/1999 y 235/2000. Por otro lado, considera vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, afirmando que, de todos los motivos invocados en su demanda, sólo uno ha sido objeto de pronunciamiento (la legalidad o ilegalidad de la Ordenanza municipal), dejando los demás planteados (falta de prueba de los hechos, defectos formales de importancia en la tramitación, vulneración del principio de motivación del grado de la sanción a imponer) sin contestación.

4. Mediante providencia de 30 de septiembre de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de

conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para formular las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

5. La representación del demandante de amparo presentó escrito de alegaciones el 23 de octubre de 2002, reiterando los argumentos contenidos en la demanda y sosteniendo la admisibilidad del recurso de amparo.

6. Por su parte, el Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 24 de octubre de 2002, interesó la inadmisión del recurso. Tras exponer los antecedentes del caso, el Fiscal afirma, en primer lugar, que la queja relativa a la vulneración del art. 24.1 CE, por la incongruencia en que habría incurrido la Sentencia impugnada, aunque no carece de contenido constitucional de manera manifiesta, incurre en la causa de inadmisión consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial previa, porque la recurrente debió haber acudido al incidente de nulidad de actuaciones del art. 240.3 LOPJ. Por otro lado, por lo que se refiere a la vulneración del art. 25.1 CE, estima el Fiscal que la Ley Orgánica 1/1992, de seguridad ciudadana, presta cobertura legal a la infracción tipificada en la ordenanza municipal, si bien señala que el precepto a tener en cuenta no sería la letra ñ) del art. 23 de aquella Ley, sino la letra n) o, en todo caso, la letra d) del mismo precepto, o el art. 28 d), en relación con el art. 29.2, en cuanto a las sanciones.

7. Por resolución de 29 de mayo de 2003 la Sala Segunda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, acordó conocer del recurso de amparo y, a tenor del art. 51 LOTC, librar atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitieran certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes, respectivamente, al recurso de apelación núm. 68-2001 y al procedimiento ordinario núm. 246-2000, con emplazamiento previo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que, en el término de diez días, pudieran comparecer en el presente proceso constitucional. Todo ello condicionado a la aportación por el Procurador de la actora de poder original acreditativo de su representación.

Este último requerimiento fue atendido mediante la presentación del correspondiente poder en virtud de escrito registrado el 13 de junio de 2003.

8. En escrito presentado en el Juzgado de guardia el 30 de junio de 2003 (con entrada en este Tribunal el 2 de julio siguiente), el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque se personó en representación del Ayuntamiento de Santander.

9. Por diligencia de ordenación de 11 de septiembre de 2003 se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Procurador don Roberto Granizo Palomeque en nombre y representación del Ayuntamiento de Santander, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones. Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que, dentro del expresado término, pudieran formular las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, con indicación de que el Procurador Sr. Granizo Palomeque debía indicar el nombre del Letrado que le asiste.

Esta solicitud fue atendida en escrito presentado el 9 de octubre de 2003, en el que se indicó que la representación del Ayuntamiento de Santander se encontraba asistida del Letrado don Juan Vega-Hazas Porrúa.

10. En escrito presentado el 9 de octubre de 2003, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en la representación acreditada del Ayuntamiento de Santander, interesó la desestimación del presente recurso. Tras reproducir la doctrina sentada en la STC 132/2001, de 8 de junio, señala que no hay más que remitirse a los fundamentos de la Sentencia impugnada, en los que se establece que el artículo 28.2 g) de la Ordenanza municipal de medio ambiente tiene cobertura legal en el artículo 23 ñ) de la Ley Orgánica 1/1992, de seguridad ciudadana, al contener criterios orientadores para el establecimiento de la infracción de la que se trata, destacando que, tal y como dice la STC de 12 de diciembre de 1995, el concepto de paz pública o de orden público puede comprender el de tranquilidad pública. En cuanto al motivo de amparo basado en la vulneración del art. 24.1 CE, afirma que la Sentencia objeto del amparo resuelve acerca de las cuestiones formuladas en el recurso de apelación, de forma que en modo alguno puede considerarse que conculca el derecho a la tutela judicial efectiva, ni que haya producido indefensión, destacando, además, que la exigencia de motivación de las sentencias, conforme a la reiterada doctrina constitucional, no obliga a los Tribunales a pronunciarse exhaustivamente sobre todas las alegaciones de las partes, y se cumple cuando el Tribunal justifique la solución adoptada y exponga las razones o motivos que conducen al fallo.

11. El Ministerio Fiscal, en escrito de alegaciones registrado el 2 de octubre de 2003, interesa que se dicte Sentencia desestimando el recurso de amparo. Sobre la base de los antecedentes del caso y de las alegaciones del demandante, el Fiscal aclara en primer lugar cuál debe entenderse como resolución recurrida. Por una parte, indica que la lesión del principio de legalidad sancionadora ha de atribuirse al acto administrativo y, únicamente en cuanto lo confirma, a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por lo que se trataría, en consecuencia, de un amparo interpuesto por la vía del art. 43 LOTC, en el que ha existido invocación del derecho fundamental y agotamiento del proceso judicial. Por otra parte, con relación a la queja referida a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, entiende el Ministerio público que es atribuible en exclusiva a la Sala que, al optar por declarar que la infracción y la sanción tienen cobertura legal, debió analizar el resto de las supuestas infracciones procedimentales alegadas expresamente por la demandante de amparo y dar respuesta a las mismas. Al no haberlo hecho así, la Sentencia incurrió en una auténtica incongruencia omisiva, lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva. Ahora bien, respecto de este derecho fundamental entiende el Fiscal que el recurso es inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos utilizables en la vía judicial, pues si la demandante atribuye a la Sentencia de apelación una incongruencia omisiva, debió acudir al incidente de nulidad del art. 240.3 LOPJ, sin que sirviera a tal efecto la utilización del llamado «recurso» de aclaración. En el caso de que no se entendiera concurrente esta causa de inadmisión, procedería estimar el amparo por este motivo.

En cuanto a la queja que denuncia la lesión del principio de legalidad sancionadora, considera el Fiscal que la infracción tipificada en la Ordenanza municipal tiene cobertura en el art. 23 n) de la Ley Orgánica 1/1992, de seguridad ciudadana [aunque, por error la Sala se refiera a la letra ñ) del mismo precepto] y, en todo caso,

en el art. 23 d) de dicha Ley, que considera infracción grave «la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas careciendo de autorización o excediendo de los límites de la misma». De este modo, cualquiera de ambas normas ofrece cobertura suficiente para la infracción por la que fue sancionada la entidad recurrente en amparo, porque ambas contienen el núcleo esencial de la infracción, y la remisión a posibles normas reglamentarias se refiere a extremos en principio accidentales de las mismas que, en consecuencia, son completados por la norma establecida en la Ordenanza municipal. Asimismo, afirma la cobertura legal de la sanción impuesta y de la autoridad competente para imponerla, conforme a los arts. 28 d) y 29.2 de la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana.

Aparte de ello, entiende el Fiscal que, en la medida en que esta Ley Orgánica pretende, entre otros aspectos, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, entre los que se encuentra el derecho a la intimidad, y que las potestades administrativas contempladas en ella tienen como finalidad asegurar la convivencia ciudadana, también desde una perspectiva material las infracciones y sanciones previstas permiten afirmar la cobertura legal de una Ordenanza municipal, incluso aunque ésta se autocalifique como de «medio ambiente», porque tal calificación no significa que necesariamente el reglamento municipal haya de basarse en una ley concreta y determinada, cuando la actividad infractora puede considerarse como pluriofensiva y cuando puede afirmarse que los reglamentos municipales no constituyen supuestos de desarrollo directo de leyes determinadas, sino ejercicio de la potestad normativa de los propios entes locales. En definitiva, sostiene el Fiscal que un reglamento sancionador aprobado por un ente local debe, ciertamente, tener cobertura legal en la formulación genérica de los tipos y la determinación de las sanciones, pero no es necesario que esta adecuación se refiera en todo caso al objeto específico de la regulación legal y reglamentaria, que pueden no coincidir exactamente.

12. La representación de la demandante de amparo no presentó escrito alguno formulando alegaciones.

13. Por providencia de 23 de febrero de 2004 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante de amparo dirige su queja contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 16 de julio de 2001, que estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Santander contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander de 11 de abril de 2001. Ésta había estimado parcialmente el recurso interpuesto por la hoy actora, y había anulado, por insuficiente cobertura legal, la resolución del Alcalde de Santander de 17 de agosto de 2000, que le había impuesto la sanción de cierre de la discoteca «Indian» por el período de un mes, como consecuencia de la comisión de una infracción tipificada como grave en la Ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.

La recurrente imputa a la resolución judicial impugnada la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva porque, de todos los motivos que invocó en la vía judicial para obtener la anulación de la sanción impuesta, sólo ha sido objeto de pronunciamiento el relativo a la legalidad o ilegalidad de la Ordenanza municipal

en cuya virtud se le sancionó, dejando sin contestar los demás que planteó, referidos a otras infracciones en las que, a su juicio, incurría el acto administrativo sancionador. Asimismo, considera vulnerado el art. 25.1 CE, por entender que la norma aplicada para sancionarle [art. 28.2 g) de la Ordenanza de medio ambiente del Ayuntamiento de Santander] no cumple con el principio de legalidad que debe presidir las actuaciones sancionadoras.

Por su parte, el Ministerio Fiscal solicita la desestimación del recurso de amparo, aduciendo, en primer lugar, en cuanto a la queja referida al derecho a la tutela judicial efectiva, que el recurso es inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos utilizables en la vía judicial, y afirmando, en relación con la invocación del art. 25.1 CE, que la infracción tipificada en la Ordenanza municipal tiene cobertura en el art. 23 d) y n) de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, en su redacción original [que se corresponden actualmente con las letras e) y ñ) del mismo precepto]. Coincide con la petición de desestimación del recurso la representación del Ayuntamiento de Santander, que mantiene que la Sentencia objeto del amparo resuelve acerca de las cuestiones formuladas en el recurso de apelación y que la Ordenanza tiene la cobertura legal que señala la Sentencia impugnada.

2. Nuestro análisis debe comenzar por la queja relativa a la vulneración del art. 24.1 CE, ante la existencia de un posible óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa, esgrimido por el Ministerio Fiscal, y porque una eventual estimación de la misma podría dar lugar a la anulación de la resolución judicial impugnada, con retroacción de las actuaciones, impidiendo un pronunciamiento de fondo sobre las restantes por parte de este Tribunal (por todas, SSTC 31/2001, de 12 de febrero, FJ 2; y 70/2002, de 3 de abril, FJ 2).

La recurrente aduce que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha dejado sin resolver el resto de los motivos que invocó en su demanda para defender la anulación de la sanción administrativa que se le impuso, limitándose a pronunciarse sobre la cobertura legal del art. 28.2 g) de la Ordenanza municipal aplicada. Aunque la demandante no haya calificado jurídicamente tal omisión, lo cierto es que imputa a la resolución impugnada haber incurrido en un vicio de incongruencia, que se produce por el desajuste entre la decisión que incluya la resolución y los términos en los que las partes formularon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido. Específicamente, se trataría de un supuesto de incongruencia omisiva, que tiene lugar cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración.

Atendida la verdadera naturaleza de la queja, se puede concluir, en línea con lo alegado por el Ministerio Fiscal, que la misma resulta inadmisibile, de conformidad con el art. 50.1 a) LOTC, porque la recurrente no agotó la vía judicial previa en los términos previstos por el art. 44.1 a) de la misma Ley. En efecto, en la medida en que la demandante de amparo denuncia la incongruencia omisiva en que habría incurrido la Sentencia impugnada, tenía que haber acudido al incidente de nulidad de actuaciones regulado, a la sazón, en el art. 240.3 LOPJ (en la redacción dada por la Ley Orgánica 13/1999, de 14 de mayo; regulación incluida actualmente en el art. 241 LOPJ, según la modificación operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) antes de formular la demanda de amparo, pues este Tribunal tiene establecido que ese es el remedio procesal para reparar la lesión presuntamente sufrida en los casos de resoluciones judiciales que hubiesen incurrido en incongruencia en sus decisiones (entre otras, SSTC

178/2000, de 26 de junio, 105/2001, de 23 de abril, y 32/2002, de 11 de febrero).

Bien es cierto que la actora formuló solicitud de aclaración de la Sentencia impugnada, interesando que se precisara si ésta implicaba la devolución al Juzgado del recurso, a fin de que se pronunciara sobre el resto de los motivos invocados en la demanda, o si, por el contrario, la Sentencia de apelación se extendía a todos los puntos objeto de la inicial demanda y, consiguientemente, iban a quedar sin resolver el resto de motivos invocados. Pero no lo es menos que la aclaración, en la regulación del art. 267 LOPJ entonces vigente, no constituye un auténtico medio de impugnación encaminado a la sustitución o revisión de la decisión adoptada; antes al contrario, su objeto ha de limitarse tan sólo a la corrección de errores materiales, la aclaración de algún concepto oscuro o la rectificación de alguna contradicción manifiesta que se evidencie del propio texto de la Sentencia, sin necesidad de nuevas deducciones o interpretaciones. Así lo ha reconocido este Tribunal, señalando que el excepcional cauce arbitrado con carácter general en el art. 267 LOPJ permite a los órganos judiciales aclarar algún concepto oscuro, suplir cualquier omisión o corregir algún error material deslizado en sus resoluciones definitivas, pero no permite alterar la fundamentación jurídica ni el sentido del fallo de éstas (por todas, SSTC 203/1989, de 4 de diciembre, FJ 1; y 101/1992, de 25 de junio, FJ 2). Esto es, la aclaración no puede afectar a los elementos esenciales de la decisión judicial, debiendo limitarse a la función específica reparadora para la que se ha establecido [STC 216/2001, de 29 de octubre, FJ 2 b)], toda vez que el órgano judicial, al explicar el sentido de sus palabras o adicionar lo que falta, debe moverse en el marco interpretativo de lo anteriormente manifestado o razonado [SSTC 23/1996, de 13 de febrero, FJ 2; 140/2001, de 18 de junio, FJ 7, y 216/2001, de 29 de octubre, FJ 2 c)]. Ciertamente, en la nueva redacción dada al art. 267 LOPJ por la Ley Orgánica 19/2003 se amplían las posibilidades de actuación de los órganos judiciales, permitiéndoseles incluso complementar las omisiones manifiestas sobre pronunciamientos relativos a pretensiones oportunamente deducidas, pero tal opción no existía en la regulación vigente en el momento en que la hoy actora solicitó la aclaración de la Sentencia objeto del presente recurso de amparo.

Por consiguiente, la aclaración no podía servir para subsanar el vicio en que, según entendió la recurrente, había incurrido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria al dejar sin contestar determinados motivos de impugnación de la sanción administrativa combatida en la vía judicial; tal posibilidad quedaba reservada al incidente de nulidad de actuaciones regulado en el art. 240.3 LOPJ, mas, comoquiera que la actora no empleó ese elemento de impugnación, no se puede entender debidamente agotada la vía judicial previa en relación con la queja referida a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que el recurso deviene inadmisibles en cuanto a ésta.

3. La otra queja que se articula en la demanda denuncia, como se ha dicho, la vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora consagrado en el art. 25.1 CE. En cuanto a ella es preciso aclarar ante todo que, aunque la parte recurrente en amparo dirige su impugnación directa y exclusivamente contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, lo cierto es que, como afirma el Ministerio Fiscal, de existir una vulneración de dicho precepto, la misma habría sido originada directamente por el acto administrativo sancionador, habiéndose intentado sin éxito la reparación de la violación constitucional en la vía judicial previa, al

confirmar la Sala la validez de la sanción cuestionada (STC 50/2003, de 17 de marzo, FJ 1 *in fine*; por todas), por lo que se trataría, en consecuencia, de un amparo interpuesto por la vía del art. 43 LOTC.

Así pues, el problema que se plantea en el presente recurso de amparo consiste en determinar si la resolución sancionadora municipal se ajusta o no a las exigencias que en esta materia impone el art. 25.1 CE. Y en este sentido, mientras la demandante de amparo considera que en el caso enjuiciado se ha vulnerado el art. 25.1 CE, por carecer el precepto de la Ordenanza municipal en cuya virtud se le ha sancionado de la suficiente cobertura legal, tanto el Ayuntamiento de Santander como el Ministerio Fiscal solicitan la desestimación del amparo, sosteniendo que la infracción tipificada en el precepto que sirvió para imponer la sanción respeta el principio de reserva de Ley, al contar con la correspondiente cobertura legal, tal y como, por lo demás, se ha puesto de manifiesto por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

4. De acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal, recogida en las recientes SSTC 50/2003, de 17 de marzo (FJ 4), 52/2003, de 17 de marzo (FJ 7), y 161/2003, de 15 de septiembre (FJ 2), el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al Ordenamiento sancionador administrativo, que comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3). A este respecto es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2). En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9, y 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), lo que significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, de forma que, a partir de la Constitución, no es posible 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 con rango de Ley (por todas, STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3).

En este punto, al tratarse de la imposición de una sanción en virtud de una ordenanza municipal, es necesario traer a colación la doctrina sentada en la STC 132/2001, de 8 de junio. En el fundamento jurídico 6 de dicha Sentencia reconocimos una cierta flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo, señalando que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Sin embargo, también se dijo que tal flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de ley, «porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios —conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL— no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador».

En relación con el art. 25.1 CE se extrajeron en la citada Sentencia y fundamento jurídico 2 exigencias: por un lado, y en cuanto a la tipificación de infracciones, afirmamos que corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. Por otro, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza municipal puede predeeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

5. Como ha quedado detallado en los antecedentes de esta Sentencia, en el supuesto examinado el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santander impuso a la recurrente la sanción de cierre de la discoteca «Indian» por el período de un mes, por haber incurrido en la infracción tipificada en el art. 28.2 g) de la Ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones, que califica como infracción grave el ejercicio de actividades industriales con puertas o ventanas abiertas. A pesar de que existió un error en la resolución administrativa a la hora de consignar el precepto en cuya virtud se imponía la sanción, tal extremo fue aclarado posteriormente, en consonancia con el relato de hechos de la propia resolución, con la propuesta de resolución que le precedió y con la denuncia que motivó la incoación del procedimiento, sin que la demandante de amparo haya hecho cuestión de dicho error en esta vía constitucional ni haya aducido que le ocasionara indefensión. En cualquier caso, es preciso señalar que la resolución sancionadora indica de manera expresa que «en cuanto al principio de reserva de Ley, la vigente Ordenanza de Protección del Medio

Ambiente, tiene su anclaje legal en la Ley Orgánica 1/92, 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana».

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Cantabria, revocando la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander, consideró que dicho precepto contaba con el soporte legal que le proporcionaba el art. 23 ñ) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto), que tipifica como infracción grave «la apertura de un establecimiento, el inicio de su actividad o el desarrollo de su funcionamiento sin adoptar total o parcialmente las medidas de seguridad obligatorias o cuando aquéllas no funcionen o lo hagan defectuosamente, o antes de que la autoridad competente haya expresado su conformidad con las mismas». Para llegar a tal conclusión, la Sentencia impugnada argumenta que, entre las medidas de seguridad a que se refiere el art. 23 ñ), cabe comprender el ejercicio de las actividades en condiciones en que se garanticen la tranquilidad y el sosiego de los ciudadanos, «conceptos perfectamente incardinables en las finalidades perseguidas por dicha Ley Orgánica, ya que el concepto de “paz pública” o de “orden público” abarca también el de “tranquilidad pública” a cuya consecución se dirige el precepto reglamentario cuestionado». Por tales razones, la Sentencia impugnada entiende cubierta la norma de la Ordenanza municipal cuestionada por el mencionado precepto de la Ley Orgánica 1/1992.

En la misma línea, el Ministerio Fiscal, apoyando el razonamiento de la Sentencia dictada en apelación (al igual que el Ayuntamiento de Santander), estima que la infracción tipificada en la Ordenanza municipal tiene cobertura en el art. 23 n) de la Ley Orgánica 1/1992, de seguridad ciudadana —en su primitiva redacción— y, en todo caso, en el art. 23 d) de dicha Ley —también en la redacción originaria—, que considera infracción grave «la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas careciendo de autorización o excediendo de los límites de la misma». En la situación opuesta, la demandante de amparo discrepa de esta fundamentación y se acoge a la contenida en la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander, que anuló en primera instancia el acto administrativo sancionador por entender que el art. 28.2 g) de la Ordenanza municipal aplicada no encuentra cobertura en la Ley Orgánica 1/1992.

6. Ateniéndonos, como es inexcusable, al planteamiento de la cuestión que se nos hace, hay que recordar que la resolución sancionadora invocó de forma expresa la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, como norma legal que ofrece cobertura al régimen sancionador contenido en la Ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente, y que en el mismo ámbito normativo razonan las decisiones judiciales en cuestión y el propio Ministerio Fiscal. Cosa distinta es que la norma legal citada otorgue efectiva cobertura a la Ordenanza, cuestión que se ha de dilucidar a continuación.

En este punto, es preciso partir de nuestra doctrina acerca del concepto de «seguridad pública», en relación con el cual hemos declarado que «se refiere a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano» (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre, y 59/1985, de 6 de mayo), precisando en esta misma resolución y fundamento jurídico que dicha materia incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tui-

tiva del bien jurídico así definido». Ahora bien, también hemos delimitado de manera más restrictiva el concepto de «seguridad pública», al afirmar en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6 (recogiendo lo dicho en la STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2), que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en aquélla, pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del Ordenamiento serían normas de seguridad pública, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 CE.

En esta misma línea de precisión del concepto de «seguridad pública», este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6, que su ámbito normativo puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la «policía de seguridad», es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, señalando que «por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública ... Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas ... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3)». Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la «seguridad pública». Tal ocurre con la «protección civil», que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio), o con determinados productos estupefacientes y psicotrópicos, cuya custodia, traslado y, eventualmente, destrucción se incardinan en las materias «seguridad pública» y «administración de justicia» (STC 54/1990, de 28 de marzo). Pero ambos casos se caracterizan, precisamente, por referirse a situaciones o productos que son susceptibles de ocasionar graves riesgos para personas y bienes, lo que exige la adopción de medidas de especial intensidad.

Esta idea restrictiva del concepto de «seguridad pública» preside la regulación de la Ley Orgánica 1/1992 que, según establece en su disposición final primera, se dicta en ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.29 CE en materia de seguridad pública, siendo la finalidad de su regulación la de «asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas» (art. 1.2). De esta forma, la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana constriñe su regulación, según se apunta en términos generales en su exposición de motivos, al establecimiento del ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas en materias como la fabricación, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, concentraciones públicas en espectáculos, documentación personal de nacionales y extranjeros en España y ciertas actividades de especial interés y responsabilidad para las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esto es, la Ley abarca fundamentalmente materias concretas susceptibles de originar riesgos ciertos que pueden afectar de modo directo y grave a la seguridad de personas y bienes, tomando en consideración, especialmente, «fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas, coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios públicos y en la vida ciudadana» (exposición de motivos), pero no extiende su regulación a cualquier actividad que pueda tener una relación más o menos remota con la seguridad pública.

7. A la vista del concepto de «seguridad pública» que se acaba de delimitar, puede adelantarse que el art. 23 ñ) de la referida Ley Orgánica no constituye una cobertura legal suficiente para la sanción que el Ayuntamiento de Santander impuso al demandante de amparo por infracción del art. 28.2 g) de la Ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente.

En efecto, esta Ordenanza municipal tiene por objeto regular «la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones» (art. 1), quedando sometidas a sus prescripciones «todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios de transporte y, en general, todos los elementos, actividades y comportamientos que produzcan ruido y vibraciones que ocasionen molestias al vecindario» (art. 2). En su regulación, aparte del régimen sancionador, se incluyen reglas acerca de los niveles máximos de perturbación por ruidos y vibraciones, normas sobre aislamiento acústico y de mediciones acerca de su efectividad, régimen de distancias de las actividades productoras de perturbaciones, así como otros preceptos referidos a vehículos a motor y actividades varias.

Ciertamente, la eliminación o disminución de los ruidos y las vibraciones de las fuentes productoras en las distintas instalaciones y actividades sujetas a la misma, para situarlas dentro de límites que los hagan tolerables, se encuentra encaminada a procurar una mayor tranquilidad a los vecinos, y, en este sentido, puede considerarse relacionada con la seguridad pública, objeto preciso de la regulación contenida en la Ley Orgánica 1/1992. Sin embargo, la Ordenanza no deja de establecer un conjunto de reglas que protege la tranquilidad ciudadana a través de una intervención administrativa que no resulta extraordinaria y que se desarrolla de manera constante y regular, permitiendo el funcionamiento normal de las actividades afectadas de modo que los ruidos y vibraciones que produzcan no alteren la calidad de vida de los ciudadanos; finalidad en la que se inserta incluso el régimen sancionador, en el que no se pueden atisbar reacciones para situaciones que puedan ser consideradas de riesgo extraordinario. Por tanto, el fundamento de la Ordenanza no se puede incardinar propiamente dentro del concepto de «seguridad pública» ni, en suma, en el ámbito estricto de cobertura de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.

Un supuesto similar se plantea en relación con la policía administrativa de los espectáculos públicos, respecto de los cuales la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana sólo se refiere a aquellos aspectos que, de forma especialmente intensa, pueden originar riesgos para personas o bienes o perturbar la pacífica convivencia, existiendo, al mismo tiempo, otros aspectos que quedan extramuros de la «seguridad ciudadana». Así lo puso de relieve este Tribunal en su Sentencia 148/2000, de 1 de junio, en la que, con ocasión de un conflicto de competencia planteado con respecto al Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos, se analizó la separación de los aspectos que pertenecen al ámbito de la «seguridad pública» de los que corresponden a la materia «espectáculos públicos». En particular, consideramos incardinadas en esta última materia «las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos [los espectáculos], se encaucen a la protección de las personas y bienes "a través de una intervención administrativa ordinaria —de carácter normal y constante—" (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6)», concluyendo que «la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aqué-

llas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta "seguridad pública" (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3)» (FJ 10).

En conclusión, el diferente ámbito en el que se mueven la regulación legal y la de la Ordenanza impide que, sin desvirtuar el concepto de seguridad pública, pueda emplearse cualquiera de los tipos de infracción establecidos en el art. 23 de la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana para otorgar cobertura legal a la infracción contemplada en el art. 28.2 g) de la Ordenanza sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Santander («ejercer actividades industriales con puertas o ventanas abiertas»). Además, en el supuesto del art. 23 ñ) de la Ley Orgánica —reproducido en el FJ 5—, hay que tener presente que las «medidas de seguridad» a que se refiere el precepto son precisamente las contempladas en el art. 13 de la misma Ley, que en su apartado 1 dispone: «El Ministerio del Interior podrá ordenar, conforme a lo que se disponga reglamentariamente, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables». Siendo éste el tenor de dichas medidas, parece claro que en las mismas no pueden tener cabida las arbitradas por la Ordenanza municipal que nos ocupa y, más en concreto, aquéllas cuya desatención dio lugar a la imposición de la sanción administrativa cuestionada.

8. De igual manera, se ha de excluir la cobertura del art. 23 d) de la reiterada Ley Orgánica —igualmente reproducido *supra*—, invocado por el Ministerio Fiscal [actualmente art. 23 e), tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto], pues es evidente que la expresión «o excediendo de los límites de la misma» (de la autorización), bajo la que se pretende amparar la infracción del art. 28.2 g) de la Ordenanza municipal, ha de ser entendida como referida a límites que guarden consonancia con el preciso objeto de la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana. Tanto más cuanto, como ya dijimos al ocuparnos de la constitucionalidad de determinadas normas de la citada Ley Orgánica, «la única razón de ser —muy plausible en sí— de estas ordenaciones legales (las previstas en la misma Ley), no es otra que la de procurar una certeza y precisión en cuanto a los límites que enmarcan la actuación del poder público» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 8). Y es que la conclusión contraria, que permitiría incluir en la Ley invocada como cobertura la omisión de cualquier requisito o condición, con independencia de su naturaleza, impuestos por las Ordenanzas municipales para la apertura o funcionamiento de los establecimientos de toda índole, podría conducir a situaciones difícilmente conciliables con los principios de legalidad y de seguridad jurídica que deben impregnar todo el Ordenamiento. Por otra parte, la Administración actuante en ningún momento ha afirmado que la conducta de la demandante de amparo objeto de reproche supusiera un exceso respecto de los límites de la autorización concedida en su día.

Comoquiera que el art. 28.2 g) de la Ordenanza que sirvió para sancionar a la demandante de amparo carece de cobertura en la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana, que fue la invocada en su resolución por el Ayuntamiento de Santander, y en la medida en que el principio de reserva de Ley en materia sancionadora exige que una norma con rango de Ley formal tipifique las infracciones (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3), o establezca al menos criterios mínimos de anti-juridicidad que sirvan de orientación —además de límite—

a las Ordenanzas municipales (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6), es evidente que en el caso presente se ha producido una vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora, en su vertiente relativa al principio de reserva de Ley.

9. Los anteriores razonamientos han de conducir a la estimación del presente recurso de amparo, con anulación de la resolución del Alcalde de Santander de 17 de agosto de 2000, que impuso la sanción de cierre de la discoteca «Indian» por un mes, así como de la posterior Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 16 de julio de 2001, en la medida en que la decisión judicial no reparó en su día la vulneración del art. 25.1 CE originada por dicho acto sancionador.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por Frasna, S.A. y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Restablecerle en el citado derecho y, a tal fin, anular la Resolución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santander de 17 de agosto de 2000 y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 16 de julio de 2001, que estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Santander contra la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander con fecha 11 de abril de 2001.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de febrero de dos mil cuatro.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

5480 *Sala Segunda. Sentencia 26/2004, de 26 de febrero de 2004. Recurso de amparo electoral 1085-2004. Promovido por Falange Auténtica frente a la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Granada que confirmó la no proclamación de su candidatura para el Senado para las elecciones generales de 2004.*

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: presentación de candidatura mediante correo, y no personalmente ante la Junta electoral provincial, que llegó dentro de plazo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera