**STC 145/1995, de 3 de octumbre de 1995**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Javier Delgado Barrio, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 3.137/94, interpuesto por don Luis Ignacio Royo Serrano, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón, asistido por el Abogado don Pablo José Gilart Valls, contra la Resolución del Delegadodel Gobierno en Aragón, de 28 de enero de 1991, por la que se impuso al demandante la sanción de multa de doscientas cincuenta mil pesetas, por incumplimiento del horario de cierre de un establecimiento abierto al público. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante demanda que tuvo su entrada en este Tribunal el día 27 de septiembre de 1994, doña Consuelo Rodriguez Chacón, Procuradora de los Tribunales y de don Luis Ignacio Royo Serrano, interpuso recurso de amparo frente a la Resolución del Delegado del Gobierno en Aragón, de fecha 28 de enero de 1991, en virtud de la cual se le impuso la sanción de multa, en cuantía de doscientas cincuenta mil pesetas, por incumplimiento del horario de cierre de un establecimiento abierto al público.

2. Los antecedentes de hecho que se deducen de la demanda y documentos que la acompañan son los siguientes:

a) El Delegado del Gobierno en Aragón impuso al recurrente la sanción de multa de doscientas cincuenta mil pesetas por permanecer abierto al público el establecimiento de su propiedad denominado "Sala en Bruto", el día 25 de noviembre de 1990, a las 5,45horas.

b) Frente a esta Resolución interpuso directamente recurso jurisdiccional al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, invocando como infringidos los principios constitucionales de legalidad, presunción de inocencia y acusatorio.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó Sentencia desestimatoria de 20 de abril de 1991.

c) Contra esta Sentencia, formuló recurso de apelación ante el Tribunal Supremo que, por Auto de 29 de junio de 1993, lo declaró mal admitido, criterio éste que se mantuvo en el posterior Auto de 30 de junio de 1994, desestimatorio del recurso de súplicainterpuesto por el apelante, que puso fin a la vía judicial previa.

3. El recurrente alegó en su demanda de amparo la infracción del art. 25.1 C.E. por carecer la norma en cuya virtud se le impuso la sanción -art. 81.35 del Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento General de Policía deEspectáculos Públicos y Actividades Recreativas- de la correspondiente cobertura legal, siendo insuficiente para ello el art. 2 i) de la Ley de Orden Público de 1959, y sin que la existencia en las normas reglamentarias preconstitucionales de algún precepto similar al fundamentador de tal sanción exima, tras la entrada en vigor de la Constitución, de la correspondiente habilitación legislativa para el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. En apoyo de este argumento cita diversas Sentencias de este Tribunal.

La infracción del derecho fundamental a la presunción de inocencia se habría producido al no haber sido probada la alteración de la convivencia social que constituía uno de los presupuestos legales de la infracción.

En cuanto al derecho fundamental a ser informado de la acusación, reconocido en el art. 24.2 C.E. y aplicable a los procedimientos sancionadores, se habría infringido por cuanto el pliego de cargos no contenía mención alguna a la alteración de la convivencia social, y posteriormente se le sancionó por la comisión de una infracción que comprendía tal presupuesto fáctico.

4. Mediante providencia de 15 de diciembre de 1994, se admitió la demanda a trámite y se requirió a la Delegación del Gobierno y Tribunales intervinientes para que remitieran las actuaciones y emplazaran a quienes fueron parte en el proceso judicial previo, salvo el recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer ante este Tribunal.

5. En virtud de providencia de 13 de marzo de 1995, se tuvieron por recibidas las actuaciones solicitadas, acordándose tener por personado y parte al Abogado del Estado, que lo solicitó por escrito de 27 de enero de 1995, y conceder un plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

6. El Fiscal, mediante escrito presentado en este Tribunal el 3 de abril de 1995, solicitó el otorgamiento del amparo por infracción del art. 25.1 C.E., invocando para ello la doctrina de este Tribunal sobre supuestos idénticos (SSTC 305/1993, 333/1993, 109/1994, 111/1994, 323/1994 y 253/1994), sin que, en consecuencia, fuera necesario pronunciarse sobre el resto de los motivos de amparo.

7. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el 22 de marzo de 1995 solicitando la inadmisión y, en su caso, la desestimación del recurso.

La inadmisión se fundamentó en la extemporaneidad de la demanda, pues el recurrente, al haber interpuesto un recurso de apelación, que fue inadmitido, manifiestamente improcedente, habría alargado artificialmente el plazo de caducidad e improrrogable para recurrir en amparo. A juicio de la defensa del Estado, la improcedencia manifiesta del recurso de apelación derivaría de que la cuantía litigiosa de la pretensión, resuelta por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de fecha 20 de abril de 1991, no excedía de quinientas mil pesetas y se trataba de un acto de un órgano de la Administración Pública cuya competencia no se extendía a todo el territorio nacional y no era susceptible de recurso administrativo (arts. 94.1 a) en relación conel art. 10.1 a), de la L.J.C.A., en redacción de la fecha de los hechos, 7.1 de la Ley 62/1978, 74 de la L.O.P.J.).

Subsidiariamente, solicitó la desestimación del recurso por entender que no se habría violado el art. 25.1 C.E., pues como destacó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de junio de 1991, dictada en recurso extraordinario de revisión por contradicción de doctrina, el Reglamento de Espectáculos de 1982 se ajusta plenamente al mandato constitucional. Analiza a continuación la doctrina de este Tribunal para poner de manifiesto que en el ATC 265/1985, se inadmitió un recurso de similares características al que motiva estas actuaciones. Sobre la STC 305/1993, afirma que en ella no se contempla la posibilidad de anudar la cobertura legal de la norma reglamentaria sancionadora en el art. 2 e) de la Ley de Orden Público de 1959, que prohíbe la celebración de espectáculos ilegales. La finalidad de la norma sancionadora aplicada en este caso es la de proteger la pacífica convivencia ciudadana y ello encaja en la predeterminación normativa diseñada por el art. 2 e) citado. En cuanto a la cuantía de la sanción, el art. 19.2 de la Ley de Orden Público de 1959 habilita a los Gobernadores Civiles (o Delegados del Gobierno) para imponerla hasta quinientas mil pesetas, por lo que tampoco por este motivo se produjo infracción alguna del art. 25.1 C.E.

Tampoco se ha infringido, en el criterio de la Abogacía del Estado, el derecho fundamental a la presunción de inocencia ya que, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, el ilícito administrativo no consistía en impedir el descanso a los vecinos, sino en el puro incumplimiento del horario de cierre del establecimiento, hecho este reconocido por el recurrente en el pliego de descargos, en la demanda judicial y en la de amparo. La Administración realizó, en cualquier caso, actividad probatoria de cargo suficiente para desvirtuar tal presunción.

El escrito de la Abogacía del Estado argumenta también, de forma implícita, sobre la alegación relativa a haber sido sancionado por unos hechos, la alteración de la convivencia social, no mencionados en el pliego de cargos, por cuanto no era este el contenido del ilícito sancionatorio sino el simple incumplimiento del horario de cierre.

8. Transcurrido el plazo de veinte días sin que el recurrente formulara escrito de alegaciones, mediante providencia de 2 de octubre de 1995 se señaló el siguiente día 3 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de amparo se impugna la Resolución del Delegado del Gobierno en Aragón, de fecha 28 de enero de 1991, por la que se impuso al recurrente una multa de doscientas cincuenta mil pesetas por infracción del horario de cierre del establecimiento del que era titular, al amparo de lo dispuesto en el art. 81.35 del Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto.

Tres son las vulneraciones constitucionales que el recurrente aduce como producidas por tal sanción: la infracción del art. 25.1 C.E., por cuanto la norma sancionadora carece del rango formal de Ley y no dispone de cobertura legal suficiente; la vulneración del principio constitucional de presunción de inocencia (art. 24.2 C.E.) por no haber sido probada la alteración de la convivencia social que constituye, en su criterio, uno de los presupuestos legales de la infracción por la que se le sancionó, y, por último, del derecho a ser informado de la acusación (art. 24.2 C.E.) que se habría producido por cuanto el pliego de cargos no contenía mención alguna a la aludida alteración de la convivencia social que, en el criterio del recurrente, constituía un presupuesto de la infracción por la que se le sancionó.

El Ministerio Fiscal solicita el otorgamiento del amparo por el primero de los motivos de la demanda -la infracción del art. 25.1 C.E.-, y para ello invoca la doctrina de este Tribunal sobre supuestos idénticos (SSTC 305/1993, 333/1993, 109/1994, 111/1994 y 253/1994), sin que, en consecuencia sea necesario pronunciarse sobre el resto de los motivos de amparo.

El Abogado del Estado alega, en primer término, la extemporaneidad de la demanda por haberse interpuesto un recurso de apelación manifiestamente improcedente y, subsidiariamente, la desestimación del recurso en cuanto a los tres motivos alegados.

2. Con carácter previo a dilucidar la viabilidad de los motivos de amparo que se expresan en la demanda, debe en primer término solventarse la tacha formal de extemporaneidad que a este recurso formula la Abogacía del Estado, cuya argumentación consiste,en síntesis, en que el recurrente, al intentar indebidamente la interposición del recurso de apelación, prolongó artificialmente el plazo de caducidad e improrrogable de veinte días para acudir a esta vía de amparo. La manifiesta improcedencia del recurso de apelación derivaría de que la cuantía litigiosa no excedía de quinientas mil pesetas, por lo que la sentencia dictada por el T.S.J. de Aragón en este procedimiento de la Ley 62/1978, no era susceptible de ser recurrida en apelación (arts. 94.1 a] de la L.J.C.A. en relación con el art. 10 de dicha Ley, en su redacción de la fecha de los hechos; arts. 7.1 de la Ley 62/1978 y 74 de la L.O.P.J.).

Esta tesis no puede, sin embargo, ser acogida. Este Tribunal ha tenido ya ocasión de declarar (STC 188/1994) que no resulta razonable la aplicación supletoria de la L.J.C.A. en materia de recurso de apelación, efectuada de forma mecánica, al procedimiento previsto por la Ley 62/1978, pues la naturaleza y finalidad de este último -la tutela judicial de los derechos fundamentales- es diversa de la del procedimiento contencioso administrativo ordinario. Concluía, así, aquella Sentencia que "será posible ese criterio (de inadmisión de la apelación por aplicación supletoria de la L.J.C.A.) cuando, como por desgracia sucede con no poca frecuencia, por la vía de la Ley 62/1978 se haya encauzado un litigio en el que manifiestamente no se planteen cuestiones relativas a supuestas lesiones de derechos fundamentales o cuando la reparación de las mismas se haya producido ya en la primera instancia y con la apelación no se pretenda otra cosa que discutir ante un Tribunal superior cuestiones de estricta legalidad ordinaria. Pero, cuando lo planteado en el proceso sea manifiestamente un problema directamente relacionado con la tutela de los derechos fundamentales, es necesario permitir la segunda instancia y darle ocasión al Tribunal Supremo a fin de que pueda restablecer el derecho fundamental vulnerado" (STC 188/1994, fundamento jurídico 4º).

Debe, en consecuencia, descartarse que en el presente caso, en el que a través del procedimiento de la Ley 62/1978, se planteaban cuestiones directamente atinentes a los derechos fundamentales, el recurrente haya intentado la interposición de recurso improcedente alguno; antes al contrario, una interpretación más ajustada al derecho reconocido en el art. 24.1 C.E. facilita en estos casos el acceso al Tribunal Supremo, en vía de recurso.

En atención a lo expuesto, procede desestimar la tacha de extemporaneidad alegada y entrar en el fondo del asunto.

3. La demanda de amparo se sustenta en tres motivos de recurso, pero, como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, la estimación del primero de ellos, infracción del principio de legalidad por falta de cobertura legal y predeterminación normativa de la norma sancionadora, haría innecesario el análisis de la posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia y a ser informado de la acusación, ya que el primero de ellos representa, en un orden sistemático, un prius respecto a los otros dos.

Planteada la cuestión en estos términos, debe ya abordarse el primer motivo de amparo relativo a la eventual vulneración por la Resolución administrativa recurrida del principio de legalidad en materia sancionadora que deriva del art. 25.1 C.E. y, en concreto, si el art. 81.35 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto, conforme al cual se impuso la sanción económica, carece de la cobertura legal que aquel precepto constitucional exige. Desde esta perspectiva, y como señala en su informe el Ministerio Fiscal, el supuesto planteado es sustancialmente igual a los ya resueltos por esta misma Sala en las SSTC 109/1994, 111/1994 y 253/1994, así como a los decididos por la Sala Segunda en SSTC 305/1993, 333/1993, 276/1994, 310/1994 y 323/1994, cuya doctrina resulta obligado reproducir aquí. En un esfuerzo de síntesis, ya dijimos en las resoluciones que acaban de citarse, que, según la constante doctrina de esteTribunal, el derecho fundamental reconocido en el art. 25.1 C.E., aplicable al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera de orden material, relativa a la exigencia de una predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; la segunda de carácter formal, reclama la reserva de ley para regular los tipos de infracción administrativa y sus correspondientes sanciones.

En el presente caso, la resolución de la Delegación de Gobierno impugnada alude al art. 2 i) de la Ley de Orden Público de 1959, como supuesta cobertura legal de la infracción por la que ha sido sancionado el recurrente, contenida en el art. 81.35 del Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982, y esta cobertura legal ha sido considerada insuficiente en reiteradas ocasiones por este Tribunal (por todas, STC 305/1993).

Por otra parte, se argumentaba en aquellas resoluciones que el Reglamento mencionado no se limitaba a reproducir un sistema de infracciones y sanciones preestablecido en normas reglamentarias preconstitucionales, sin innovación alguna de dicho sistema, encontrándose por tanto exento de cobertura legal alguna (STC 42/1987). Antes al contrario, esta norma reglamentaria posconstitucional supone una profunda revisión y actualización de la normativa hasta el momento vigente en la materia, que expresamente deroga, realizando una evidente sustitución normativa.

Así pues, si bien el Reglamento de 1982, como era razonable de esperar, responde en muchos casos a principios ya contenidos en la regulación preconstitucional y, en consecuencia, recoge o reitera mandatos ya presentes en ella, tal continuidad normativa no puede suponer "que la Administración ostente potestades sancionadoras no amparadas por una cobertura suficiente de normas con rango legal: pues ello representaría convertir en buena medida en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración contenido en el art. 25 de la Constitución con sólo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así in aeternum, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal, incumpliéndose el citado precepto constitucional". (STC 305/1993, fundamento jurídico 7º).

En definitiva, en el presente caso, como ya ocurriera en el resuelto por la STC 305/1993, la disposición sancionadora aplicada por la resolución administrativa que aquí se impugna, fue aprobada post Constitutionem, sin la necesaria cobertura legal, violándose así el derecho fundamental reconocido en el art. 25.1 C.E., lo que determina el otorgamiento del amparo solicitado por este motivo, resultando innecesario pronunciarse sobre los restantes que se alegan en la demanda de amparo.

### F A L L O

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

Ha decidido

Conceder el amparo solicitado y, en su virtud:

1º. Reconocer el derecho del recurrente a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento, y

2º. Anular la Resolución administrativa de la Delegación de Gobierno en Aragón de 28 de enero de 1991, así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Aragón de 20 de abril de 1991, que la confirmó.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a tres de octubre de mil novecientos noventa y cinco.