**STC 26/1994, de 27 de enero de 1994**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Fernando García-Món y González-Regueral,don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 770/92, interpuesto por don Serafín Golobardas Otero, representado por el Procurador de los Tribunales Sr. Sánchez Malingre y asistido por el Letrado don Manuel Fuertes Lorenzo, contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en apelación contra la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia por infracción de pesca. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Junta de Galicia representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistida del Letrado don Heriberto García Seijó. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante demanda presentada en este Tribunal, el 26 de marzo de 1992, don Gabriel Sanchez Malingre, Procurador de los Tribunales y de don Serafín Golobardas Otero, interpuso recurso de amparo constitucional frente a la Sentencia dictada por la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo en el recurso núm. 1.840/88, de 14 de noviembre de 1991, desestimatoria del recurso de apelación, interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de La Coruña, de 15 de junio de 1988, en el recurso núm. 1.504/84, por infracción de los arts. 24 y 25.1 de la C.E.

2. De la demanda y documentos que le acompañan se desprenden los siguientes hechos relevantes:

a) El día 13 de abril de 1983 sobre las 20,00 horas, el buque "Nuevo Volador", pilotado por el recurrente, fue apresado por la embarcación del Servicio de Vigilancia PVC-11 a la altura de las Islas Cies, procediéndole a incautar 36 nasas fanequeiras que tenía una medida de 35 a 40 mm. y además una caja con 5,0,6 Kg de fanecas, que fueron vendidas en subasta pública el 14 de abril de 1983.

b) El 12 de mayo de 1983, se celebró la vista pública prevista en la Ley 53/1982, de 13 de julio, sin la presencia del armador del buque, no constando que hubiera sido citado en legal forma.

c) Por Resolución de la Dirección General de Pesca de la Xunta de Galicia, el 9 de enero de 1984 se impone al recurrente como autor responsable de una falta administrativa grave, art. 4 de la Ley 53/1982 citada, una sanción de multa de 875.000 ptas. por tenencia a bordo de artes con mallas antirreglamentarias.

3. Fundamenta la recurrente su demanda, en la vulneración imputable a la Sentencia impugnada, de su derecho a la presunción de inocencia, art. 24.2 C.E., ante la falta de validez de las declaraciones prestadas en sede policial, no ratificadas judicialmente, así como por la indefensión que le causó la falta de citación del armador del buque a la vista, que se celebró con infracción de los plazos previstos, lo que supuso la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

4. En providencia de este Tribunal, dictada el 29 de junio de 1992, se tuvo por interpuesto el recurso de amparo y se concedió al demandante un plazo de diez días para que acreditara la fecha de notificación a su representación legal, de la Sentencia impugnada, cumplimentándose dicho requerimiento, en término legal, el 7 de julio siguiente.

5. Mediante providencia de fecha 22 de julio de 1992 se admitió a trámite la demanda, requiriéndose tanto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con sede en La Coruña y a la del Tribunal Supremo, para que en diez días remitieran testimonio de los autos que dan lugar a este recurso, y emplazaran a los que hubieran sido parte interesada para comparecer en esta sede, en el término también de diez días.

6. En virtud de providencia de fecha 30 de noviembre de 1992, se acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas y por personado y parte al Procurador, don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre de la Xunta de Galicia, concediéndose a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, un plazo común de veinte días para que en el mismo puedieran presentar las alegaciones que estimaren procedentes.

7. El Ministerio Fiscal, en su escrito presentado en este Tribunal el 23 de diciembre de 1992, centra el objeto del recurso, no en las Sentencias impugnadas, sino en el acto dictado por la Xunta de Galicia. Niega que las alegaciones relativas a la vulneración del art. 24 tengan contenido constitucional, ya que la supuesta indefensión debió ser alegado por el perjudicado, las dilaciones indebidas se refieren a un trámite administrativo, y denuncian un mero retraso, y por otra parte, se ha desplegado actividad probatoria suficiente.

Respecto de la vulneración del art. 25.1 C.E., señala que la norma sancionadora es un tipo en blanco, que no había sido complementado en la fecha de los hechos, por lo que en aplicación de la doctrina de este Tribunal, debe concluirse que se ha infringido el principio de legalidad y procede conceder el amparo.

8. La Xunta de Galicia puso de manifiesto que:

Destaca el carácter mixto de recurso que se dirige tanto contra una Resolución administrativa, como contra otra judicial y niega que la demandante haya cumplido con el requisito a que se refiere el art. 44.1 c) LOTC, ya que el interesado no denunció en su momento la vulneración del art. 24.2 C.E., y participó activamente en la instrucción del expediente. Respecto de la supuesta infracción del art. 25.1 C.E., invoca la STC 69/1989, y sostiene que el tipo sancionador se completó con una remisión a los arraigados usos y costumbres de carácter local que han concretado con certeza los elementos que definen el ilícito sancionador, como pone de manifiesto la Orden de 19 de julio de 1985 de la Xunta de Galicia.

9. Por providencia de fecha 25 de enero de 1994 se señaló para la deliberación y fallo de la presente Sentencia, el día 27 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Sexta, de fecha 14 de octubre de 1991, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de la entonces Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, de 15 de junio de 1988 en el recurso núm. 1.504/84. Dichas Sentencias confirman la Resolución del Director General de Pesca de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Xunta de Galicia, de fecha 9 de enero de 1984, mantenida por la de 9 de octubre siguiente, dictada por el Consejero al resolver el recurso de alzada interpuesto, en virtud de las cuales, se imponía al recurrente, patrón del pesquero intervenido por tener a bordo artes con mallas antirreglamentarias para la pesca de fanecas, una sanción de multa, por importe de 875.000 ptas.

Imputa el recurrente a la Sentencia referida la violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, de la presunción de inocencia, y de la prohibición de la indefensión del art. 24.2 C.E., por falta de citación del armador del buque a la vista prevista en el procedimiento administrativo. También denuncia la infracción del art. 25.1 C.E. al habérsele impuesto una sanción sin que exista norma previa cierta y determinada que tipifique la conducta reprimida.

2. Con carácter previo al conocimiento de los motivos alegados, debe procederse a delimitar su objeto.

Si bien la demanda se dirige contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1991, imputándole una doble vulneración de los arts. 24 y 25 de la C.E., lo cierto es que nos encontramos en presencia de un amparo administrativo que debe enmarcarse en el ámbito del art. 43.1 LOTC, al tener su origen en un acto dictado por autoridad de una Comunidad Autónoma, al que son imputables las infracciones denunciadas.

El acceso a la vía judicial, en la que se denunciaron las supuestas infracciones constitucionales, supone una actuación obligada ante la configuración legal del recurso de amparo como subsidiario (art. 43.1 citado), pero no implica que las vulneraciones cometidas por los órganos administrativos y no corregidas por los Tribunales, sean también imputables a éstos, ya que de conformidad con lo dispuesto en el art. 44.1 LOTC solo serán achacables a la jurisdicción las violaciones de derechos fundamentales que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano jurisdiccional.

La única violación que según el recurrente podría ser imputable a los órganos judiciales es la de la presunción de inocencia, que habría sido vulnerada por la circunstacia de haber valorado como prueba sus declaraciones en el procedimiento administrativo, sin haber sido objeto de ratificación en el ulterior proceso contencioso-administrativo. Pero esta supuesta violación, que convertiría al amparo en mixto, no puede ser objeto de nuestro examen, ya que no fue invocada ante el Tribunal Supremo, por lo que, por vez primera, se plantea per saltum ante este Tribunal, con manifiesta infracción del principio de subsidiariedad (art. 53.2 C.E.)

Así, pues, el objeto del presente recurso ha de quedar ceñido a las lesiones cometidas por la Administración y a través del cauce previsto en el art. 43.1 LOTC.

3. Delimitado el objeto del recurso, procede entrar a conocer, en primer lugar, las violaciones denunciadas del art. 24.1 y 2 C.E. en sus manifestaciones de derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y de defensa:

A) Respecto al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, este Tribunal en su ATC 328/1986, fundamento jurídico 2º, ya manifestó que es solo atribuible a los procedimientos judiciales y no a los administrativos, debiendo en todo caso denunciarse el retraso en el curso del proceso y acreditar por ello la causación de un perjuicio, doctrina que hay que reiterar ahora, pues el término "proceso" utilizado por el art. 24.2 es equiparable a actuaciones jurisdiccionales, sin que sea extensible al procedimiento administrativo en el que las dilaciones (por cierto, no denunciadas en su momento por el recurrente), han de ser corregidas a través de cualquiera de los procedimientos existentes para dilucidar la responsabilidad de los funcionarios, pudiendo dar lugar al nacimiento de la oportuna pretensión resarcitoria.

B) En relación con el art. 24.1 de la C.E., alega el recurrente infracción de la prohibición de indefensión al no haber sido citado el armador del buque a la vista pública en el procedimiento administrativo, lo que resulta obligado a tenor de lo dispuesto en el art. 12.2 b) de la Ley 53/1982.

A este respecto debe decirse que si bien con su actuación la Administración actuante pudo haber infringido la normativa aplicable, no por ello se ha causado sin más al recurrente indefensión relevante desde la óptica constitucional, pues, de un lado, carece de legitimación activa para invocar supuestas lesiones a terceros (en el recurso de amparo no es admisible la "acción popular") y, de otro, la indefensión que prescribe el art. 24 ha de ser siempre de carácter material, lo que tampoco acontece en el presente caso en que dicho tercero pudo comparecer en el ulterior proceso contencioso-administrativo.

4. Mayor complejidad ofrece la presunta infracción por la resolución recurrida del art. 25.1 C.E. Ya en la STC 18/1982, se puso de manifiesto que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado y que en consecuencia, la potestad sancionadora de la Administración, encuentra en el art. 25.1 el límite consistente en el principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal.

La STC 61/1991, fundamento jurídico 7º, sintetiza la doctrina anterior de este Tribunal, señalando que "el principio de legalidad comprende una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, tanto referido al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabiliad y a la eventual sanción; la segunda de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango, y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal, interpretando así los términos de legislación vigente del art. 25.1 C.E."

Con carácter excepcional se ha admitido flexibilizar esta exigencia formal, permitiendo la cobertura a una norma reglamentaria, en el caso de normativa preconstitucional (STC 219/1989), o en aquellos casos de remisión expresa de la norma legal a la reglamentaria si en aquella quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, naturaleza y límite de las sanciones a imponer (STC 3/1988). En todo caso se prohibe la remisión a un reglamento que permita una regulación independiente, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora, sin que la regulación de los ilícitos administrativos mediante conceptos jurídicos indeterminados, si su concreción es razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permiten prever con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, vulnere el principio de lex certa (STC 69/1989).

5. Los hechos que motivan las presentes actuaciones tuvieron lugar el 13 de abril de 1983 y la Ley de cobertura es la 53/1982, de 13 de julio, en su art. 4, que tipifica como falta grave el uso o mera posesión de artes, aparejos o instrumentos prohibidos o con medidas antirreglamentarias. Ninguna duda cabe, por lo tanto, del rango formal de la Ley y de su crácter previo a la comisión de los hechos, siendo por lo tanto irreprochable su invocación en la disposición sancionadora. Sin embargo, el citado art. 4 de la Ley 53/1982 se nos revela insuficiente, por sí solo, para concretar con precisión y exactitud la conducta ilícita a pesar de pertenecer a una ley con contenido material propio (STC 42/1987). Dicha norma contiene una válida remisión a otro precepto de rango reglamentario, que determine la medida precisa de las mallas permitidas para cada una de las actividades a que puedan dedicarse; el mandato contenido en la Ley se cumplió plenamente, al dictarse la Orden autonómica de 19 de julio de 1985, que permitó en su Disposición transitoria segunda, la utilización de nasas para la faneca durante el plazo de seis meses siguientes a la entrada en vigor de la citada Orden, siempre que la medida de la malla no fuera inferior a 50 mm., prohibiéndose su uso, para la faneca, transcurrido el citado período transitorio.

Pero es claro que esta disposición sancionadora del año 1985 no puede ser aplicada retroactivamente (art. 9.3 C.E.) a hechos ocurridos en el año 1983 sin grave quebranto del principio de legalidad en su primera exigencia de lex previa.

A pesar de ello, tanto la Audiencia Territorial de La Coruña, como el Tribunal Supremo entendieron que la norma sancionadora, que contenía un tipo en blanco, se completó válidamente con una norma de origen consuetudinario, conocida por el recurrente, según reconoció en vía administrativa, por ser fruto de una inveterada costumbre, que, únicamente se permitía para la pesca de la faneca la malla de medida superior a 50 mm., mientras que las que la fueron incautadas medían de 35 a 40 mm.

La doctrina de este Tribunal al respecto, que ha sido citada anteriormente, es suficientemente clara y expresiva, al exigir, por una parte, la predeterminación normativa con carácter absoluto, y, por otra, que la remisión que pueda efectuar una ley sancionadora en blanco a un reglamento colaborador y no autónomo sea expresa. En este caso la remisión expresa se ha hecho a una norma reglamentaria posterior al hecho, sin que la "la costumbre del lugar" pueda servir para cumplir con las exigencias de predeterminación normativa de la conducta, ya que, aunque la costumbre sea fuente del Derecho privado (art. 9.3 C.C.) no puede nunca integrar una norma sancionadora, pues el constituyente, al utilizar el término "legislación vigente" del art. 25.1, y de acuerdo con la primigenia función política del principio de legalidad, tan solo ha legitimado a los representantes del pueblo, esto es, a las Cortes Generales para predeterminar las conductas antijurídicas que deban hacerse acreedoras de cualesquiera manifestaciones del ius puniendi del Estado y ello, sin perjuicio, como se ha dicho, de que las claúsulas generales abiertas de determinadas normas sancionadoras (siempre y cuando alcancen el nivel de certeza necesario) puedan ser integradas a través de la potestad reglamentaria.

6. En consecuencia con lo expuesto, procede dictar Sentencia estimando la demanda por entender que la Resolución administrativa impugnada, ha vulnerado el art. 25.1 de la C.E. al imponer una sanción, sin que existiera con carácter previo a la comisión de los hechos ley delimitadora del ilícito administrativo suficiente, de acuerdo con las exigencias derivadas del principio de legalidad, desestimándola en los demás pedimentos.

### F A L L O

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

Ha decidido

1º Reconocer el derecho fundamental del recurrente consagrado en el art. 25.1 de la Constitución.

2º Restablecer al recurrente en la integridad de su derecho mediante la anulación de la Resolución del Director General de Pesca de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Xunta de Galicia, de 9 de enero de 1984.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de enero de mil novecientos noventa y cuatro.