**STC 25/1984, de 23 de febrero de 1984**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 333/1983, planteada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, por supuesta inconstitucionalidad de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios. Han sido partes el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, éste en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. La Sección Primera de lo Penal de la Audiencia Nacional dictó, con fecha 20 de noviembre de 1982, Sentencia en la que condenaba al procesado Eberhard Hermann como penalmente responsable, en concepto de cooperador necesario, de un delito monetario, previsto en el art. 6 A), 1, y penado en el art. 7.1.1 de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios, a las penas de dos años de presidio menor y multa conjunta de 40.000.000 de pesetas, con las accesorias, costas y comiso correspondientes. Frente a tal Sentencia preparó la representación procesal del señor Hermann recurso de casación por infracción de Ley y quebrantamiento de forma, recurso que fue formalizado por escrito de 3 de enero de 1983.

2. Pendiente el recurso de casación ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, solicitó el recurrente, por escrito de 18 de marzo de 1983, que la Sala plantease cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 40/1979, en virtud de cuyos arts. 6 y 7 había sido dictada la Sentencia condenatoria que le afectaba. Se fundaba su petición en la tesis de que dicha Ley, en cuanto crea tipicidades delictivas y establece penas, supone desarrollo del principio fundamental de legalidad proclamado en el art. 25.1 de la Constitución Española (C. E.), materia reservada a la Ley Orgánica según el art. 81.1 del texto fundamental, pese a lo cual la citada Ley 40/1979, fue aprobada como Ley ordinaria; por lo que procedería declarar su inconstitucionalidad de acuerdo con la previsión del art. 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

3. Conferido traslado de tal escrito al Ministerio Fiscal, éste, mediante dictamen de 27 de abril de 1983, se pronunció en el sentido de que la Ley de Régimen Jurídico de Control de Cambios no constituía desarrollo alguno de derecho fundamental o libertad pública, ya que ningún precepto constitucional consagra la libre salida de moneda del territorio nacional. Sería el art. 25.1 de la Constitución el que desarrollaría la protección de los derechos contenidos en los artículos precedentes de la misma sección; y, en definitiva, la Ley de 10 de diciembre de 1979 no habría creado o introducido ex novo figuras delictivas, sino meramente reproducido o reiterado otras preexistentes. Por otra parte, si la declaración de inconstitucionalidad afectase a la Ley en su conjunto, recobraría todo su vigor la Ley de 24 de noviembre de 1938, y si sólo alcanzase a los capítulos II y III, se crearía un vacío legal de repercusiones incalculables. Por lo que señalaba que no existían elementos que aconsejasen el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

4. Por Auto de 11 de mayo siguiente, la Sala Segunda del Tribunal Supremo acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad promovida, por considerar que, exigido por el art. 81 de la Constitución el carácter de orgánicas para las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y encontrándose el principio de legalidad penal recogido en el párrafo 1 del art. 25 de la Constitución, resulta patente la inconstitucionalidad de la Ley 40/1979. Estos argumentos se reiteraban en escrito dirigido por la Sala, en la misma fecha, al Excelentísimo Señor Presidente del Tribunal Constitucional, en que planteaba formalmente la cuestión y ampliaba la justificación de su planteamiento, constatando, de una parte, que la Sentencia a dictar dependía, única y exclusivamente, de la validez de la Ley cuestionada, y de otra, afirmando la necesidad de dar primacía al principio de legalidad sobre cualquier otra consideración de índole práctica: sin que, de todas formas, se produjera vacío alguno legal en el caso de declaración de inconstitucionalidad de la normativa impugnada, al quedar las conductas correspondientes sometidas al imperio de la Ley de 24 de noviembre de 1938 sobre Delitos Monetarios.

5. Admitida a trámite la cuestión por la Sección Tercera con fecha 25 de mayo de 1983, se dio traslado de la misma, conforme al art. 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. En dicho plazo se personaron y formularon alegaciones el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en representación del Gobierno, comunicando el Presidente del Congreso que éste no hará uso de las facultades que le confiere el art. 37.2 de la LOTC. El Presidente del Senado solicitó se tenga por personado a éste en el procedimiento.

Igualmente se acordó la publicación de la cuestión para general conocimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

6. Expone el Ministerio Fiscal en sus alegaciones que, pese a la falta de especificación en el escrito de planteamiento de la cuestión, parece evidente que la opinión desfavorable a la constitucionalidad de la Ley por parte del Tribunal que eleva la cuestión se contrae a los arts. 6 y 7 de dicha Ley, que fueron aplicados en la Sentencia recurrida, y de cuya validez depende la que haya de dictarse en casación.

a) Con respecto al tema que se plantea, podría resumirse concisamente en si, en virtud del art. 81.1 en relación con el 25.1, consagra la Constitución una reserva de Ley Orgánica en materia penal. La Ley Orgánica incorpora una idea de desarrollo o prolongación de la Constitución, lo que se deduce, tanto de su procedimiento de aprobación, como de las materias reservadas a Ley Orgánica por el art. 81.1, referidas a los sectores e instituciones más esenciales y decisivos en el ordenamiento constitucional. Esto supone la necesidad de ser extremadamente rigurosos a la hora de caracterizar una Ley como orgánica, y de optar por una interpretación estricta del término «desarrollo» (referido a derechos fundamentales y libertades públicas), utilizado por el art. 81.1 de la Constitución.

b) No todos los derechos o libertades de los constitucionalmente consagrados en los arts. 14 a 29 del texto fundamental son susceptibles de desarrollo, sino sólo aquellos para los que las normas fundamentales enuncian límites que han de ser concretados. En consecuencia, mantiene el Ministerio Fiscal que el derecho a la legalidad -la otra cara del principio de legalidad- no admite, en verdad, desarrollo. El derecho a la legalidad, como derecho absoluto o pleno que es, no requiere un cuadro legal de límites y condicionamientos, sino meramente respeto. Cuando los tipos delictivos y las penas están descritos por la Ley y sólo por ella y tal Ley es anterior al hecho al que se trata de aplicar, el principio de legalidad está observado y el derecho a la legalidad respetado. Y, al no ser las normas penales cuestionadas, por sí mismas, desarrollo del derecho fundamental a la legalidad, habrá que concluir que la Ley en que se insertan no debe ser tachada de inconstitucionalidad formal. En todo caso, tal inconstitucionalidad no afectaría a toda la Ley, sino a sus preceptos específicamente sancionadores, únicos que guardan alguna relación, siquiera indirecta, con el principio de legalidad. Por lo que resultaría intocada la disposición derogatoria de la Ley de 24 de noviembre de 1938, y se produciría por ello el correspondiente vacío legal.

7. El Abogado del Estado, en sus alegaciones, señala que el planteamiento de la cuestión no se ha ajustado al art. 163 de la C. E., por las siguientes razones: no haberse concretado la Ley o norma con fuerza de Ley cuya constitucionalidad se cuestiona; no depender el fallo del recurso de casación de la validez de la Ley 40/1979; y haberse planteado la cuestión cuando aún no está concluso el procedimiento casacional, pudiendo ser los trámites que faltan, relevantes y determinantes para el planteamiento de la cuestión.

a) En cuanto al primer punto, el Auto de planteamiento refiere la cuestión en bloque a la Ley 40/1979, sin concreción alguna de preceptos específicos de esta Ley. Ahora bien, se trata de una disposición de contenido complejo, siendo más que una Ley penal, ya que establece en su capítulo I el régimen general de control de cambios; en sus capítulos II y III, diversas disposiciones sancionadoras, y en su capítulo IV, disposiciones referentes a inspección e investigación. Y del texto del Auto del planteamiento no es posible determinar qué preceptos se cuestionan, más allá de su locación en los capítulos II y III de la Ley. Unicamente de la exposición ampliatoria elevada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo puede inferirse que son sólo los arts. 6 y 7 los puestos en cuestión en cuanto a su inconstitucionalidad, pero no del Auto de planteamiento, que es donde tal concreción debiera darse.

b) Respecto a la segunda razón aducida por el Abogado del Estado para la no estimación de la cuestión, esto es, la falta de justificación de la dependencia del fallo de la validez de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, señala que el Tribunal ha de controlar la efectiva presencia de esa condición procesal: ahora bien, en el presente caso no existe esa dependencia, ya que, por un lado, los motivos del recurso de casación son ajenos y totalmente independientes, de la validez de los arts. 6 y 7 de la Ley 40/1979, de forma que el fallo del recurso no depende en lo más mínimo de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de ningún precepto de la Ley citada. Pues los motivos esgrimidos (dos de infracción de Ley y uno de quebrantamiento de forma) no se refieren a tal Ley, ya que el motivo de forma se acoge al art. 851.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y los dos de fondo, respectivamente, a los arts. 14.3 (relativo a la cooperación necesaria) y 48 del Código Penal. Con lo que el fallo del recurso de casación en lo más mínimo depende de la validez de los preceptos cuestionados.

Además, y por otro lado, el fallo condenatorio recurrido en casación quedaría justificado jurídicamente en sus propios términos, aun cuando se reputaran constitucionalmente ilegítimos los arts. 6 ó 7 de la Ley 40/1979. Ya que, si tal fuera el caso, se produciría la «reviviscencia» de los correspondientes preceptos de la Ley de 24 de noviembre de 1938 (pues la nulidad de los arts. 6 y 7 de la Ley 40/1979, habría que entenderla como extendida, por necesaria conexión, a la derogatoria primera de tal Ley, en cuanto que venía a sustituir la regulación anterior por la introducida por esa disposición); y se podría perfectamente justificar la condena impuesta en virtud de los preceptos de la Ley señalada de 1938. Con lo que la cuantía de la condena no dependería de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los arts. 6 y 7 de la Ley 40/1979.

c) En lo que concierne a la tercera causa de incumplimiento del artículo 163 de la Constitución (esto es, el planteamiento de la cuestión cuando aún no se ha concluido el procedimiento), señala el Abogado del Estado que si bien el recurso de casación ha sido preparado e interpuesto, no se ha producido sustanciación ni vista del mismo. Y así, ni consta que se haya resuelto sobre la admisión del recurso, ni se puede excluir que, seguramente, los informes del Letrado de la parte y del Fiscal hubieran evidenciado que los motivos de casación aducidos eran absolutamente ajenos a la constitucionalidad de precepto alguno de la Ley 40/1979.

d) Aún cuando todos estos motivos justificarían que el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional declarase que no habría lugar a pronunciarse sobre la inconstitucionalidad planteada, el Abogado del Estado entra, subsidiariamente, a examinar el fondo del asunto.

De la interpretación de los preceptos constitucionales y de la doctrina del Tribunal se aduce que cualquiera de los tipos de normas con fuerza formal de Ley del capítulo II, Título III de la Constitución (a excepción, acaso, del Decreto-ley) valdría para tipificar delitos, faltas e infracciones y para conminar penas y sanciones administrativas, y que el art. 25.1 de la C. E. tiene también una dimensión de derecho subjetivo fundamental, consistente en no ser condenado por delito no tipificado legalmente a pena no legalmente conminada. Ahora bien, la dificultad radica en cómo entender el desarrollo del art. 25.1; ya que, de lo previso en el art. 81.1, tal desarrollo requeriría Ley Orgánica. El derecho fundamental (que ha de desarrollarse por Ley Orgánica) es el de no ser condenado por conductas que no hayan sido tipificadas por Ley (no necesariamente orgánicas, para que se cumplan las exigencias materiales inherentes al principio de legalidad de delitos, faltas e infracciones administrativas) ni con penas no conminadas por Ley (no necesariamente orgánicas para que las exigencias materiales inherentes al principio de legalidad de las penas y sanciones administrativas se cumplan). En la práctica legislativa posconstitucional se han empleado Leyes ordinarias para el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas. En materia procesal penal se ha recurrido tanto a Leyes ordinarias (así, la Ley 16/1980, de 22 de abril, modificadora de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) como orgánicas. Respecto a la legislación penal, se ha empleado el Decreto-ley (Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero) y Leyes Orgánicas.

Mantiene el Abogado del Estado que considerar que el desarrollo normativo del art. 25.1 exige Ley Orgánica conduciría a aporías de difícil solución, dada la diferencia existente entre la tipificación de injustos administrativos (abierta a la competencia de las Comunidades Autónomas) y de injustos penales. La complejidad de la práctica legislativa posconstitucional conduce a estimar que del art. 25.1 de la Constitución, en relación con el art. 81.1 de la misma, no dimana la necesidad de Ley Orgánica para tipificar cualesquiera delitos, faltas o infracciones administrativas. El derecho fundamental a la legalidad se desarrolla en aquellas normas que establecen las categorías jurídico-represivas fundamentales, es decir, todas aquellas materias que suelen entenderse como la parte general del derecho penal, y no la simple tipificación de injustos y comunicación de penas que se moviera dentro de los criterios generales del Código Penal. Y tal sería el caso de la Ley 40/1979, cuyos preceptos se cuestionan en cuanto a su constitucionalidad. Tras un detenido análisis del capítulo II de dicha Ley, se llega a la conclusión de que no hay razón para que tal Ley hubiera debido revestir carácter orgánico, pues la tipificación de injustos penales y la conminación de penas que incluyen, más que «desarrollar» el art. 25.1 de la Constitución, lo cumplen y le dan aplicación, moviéndose en lo demás en el marco de las normas jurídico-penales generales.

e) Por otra parte, y en cualquier supuesto, no tendría sentido considerar que todo el contenido de la Ley 40/1979, Ley compleja y orientada fundamentalmente a regular el control de cambios, norma primaria de cobertura de todo el sector normativo de los cambios exteriores (arts. 149.1.11 y 149.1.10 de la Constitución), hubiera de tener carácter orgánico, cuando sólo su capítulo II contiene preceptos de tipo penal. A efectos puramente dialécticos, estaría reservado a la Ley Orgánica a lo sumo el capítulo II, el único cuya modificación debería efectuarse observando lo que dispone el art. 81.2 de la Constitución.

Por todo ello, el Abogado del Estado suplica que el Tribunal Constitucional declare no haber lugar a pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la Ley 40/1979, y subsidiariamente, que desestime la cuestión planteada.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de febrero corriente, señaló el 16 del mismo mes para la deliberación y votación de esta Sentencia, fecha en la que tuvo lugar.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de constitucionalidad ha sido planteada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo con ocasión del recurso de casación por infracción de Ley y quebrantamiento de forma interpuesto por don Eberhard Hermann contra Sentencia condenatoria de la Sección Primera de lo Penal de la Audiencia Nacional de 20 de noviembre de 1982 basada en los arts. 6 y 7 de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios. Lo ha hecho mediante un Auto acompañado de una exposición que la Sala proponente califica de planteamiento de cuestión de constitucionalidad, a solicitud del recurrente, por entender que dicha Ley (en términos de la exposición de referencia), «al establecer una serie de delitos tipificados en el art. 6 y estableciendo las penas correspondientes en el artículo siguiente, tenía que revestir el carácter de Ley Orgánica, conforme a los cánones establecidos en el art. 81 de la Constitución, toda vez que el principio de legalidad establecido en el art. 25.1 de la misma, así lo exigía». Señala el Auto, por su parte, que la Ley en cuestión «formalmente, sólo tiene el carácter de Ley y no reúne los caracteres de Orgánica que previene la Constitución, siendo así que en su contenido regula delitos monetarios y establece las penas correspondientes, alguna de ellas de tal entidad punitiva como las que alcanzan el presidio mayor y multa del tanto al décuplo, con lo que, dicho se está, la inconstitucionalidad resulta patente en tanto en cuanto infringe el principio de legalidad establecido en el art. 25.1 de la Constitución Española» (considerando tercero).

2. Antes de enfrentarnos con la cuestión planteada, es preciso considerar las objeciones del Abogado del Estado a la forma de presentación de la misma, fundadas en no haber cumplido la Sala Segunda del Tribunal Supremo los requisitos exigidos por la LOTC, para el planteamiento de las cuestiones de constitucionalidad, lo que habría de conducir a una declaración de improcedencia de entrar a conocer de la cuestión de fondo. a) La primera objeción que formula el Abogado del Estado consiste [antecedente 6 a)] en que en el Auto de planteamiento de la cuestión el Tribunal a quo refiere ésta a la Ley 40/1979 en bloque, sin concretar sus preceptos específicos eventualmente anticonstitucionales, siendo así que se trata de una Ley de contenido complejo, que rebasa el ámbito de lo penal. Ello es literalmente cierto. No lo es menos que de la lectura del Auto (y en particular de su tercer considerando, cuando alega que la Ley «regula delitos monetarios y establece las penas correspondientes») se desprende que tal cuestión se refiere a los arts. 6 y 7 de la Ley, en cuya virtud fue condenado el recurrente en casación. Por otra parte, el escrito que acompaña dicho Auto, por el que se plantea formalmente la cuestión y hemos citado en el fundamento anterior, indica expresamente el objeto de la cuestión, con la referencia a la tipificación de delitos en el art. 6 y al establecimiento de las penas correspondientes en el art. 7 de la Ley. Reconoce el Abogado del Estado esta inferencia, si bien estima que la concreción debiera darse en el Auto de planteamiento. También el Fiscal General del Estado extrae de la lectura del escrito de planteamiento la conclusión de que la cuestión se ciñe a los arts. 6 y 7 de la Ley, que fueron aplicados en la Sentencia recurrida.

Al margen, pues (como en casos anteriores planteados ante este Tribunal) de un formalismo riguroso, del conjunto del Auto y del escrito que lo acompaña resulta que los preceptos de la Ley 40/1979 cuya constitucionalidad se cuestiona son los arts. 6 y 7.

b) El Abogado del Estado indica, en segundo lugar [véase antecedente 6 b)], que no se justifica por la Sala Segunda del Tribunal Supremo que su fallo dependa de la validez de las normas de referencia, por cuanto los motivos del recurso de casación son independientes de la validez de los arts. 6 y 7 de la Ley 40/1979 y el fallo condenatorio recurrido quedaría jurídicamente justificado aún cuando no fuesen constitucionales dichos artículos.

Ahora bien, el escrito en que se plantea la presente cuestión de constitucionalidad señala expresamente que «la validez del proceso, como el de la intrínseca naturaleza de la Sentencia que se dicte, depende, única y exclusivamente de dicha Ley», afirmando así, tanto la aplicabilidad al caso de los arts. 6 y 7 de la Ley en cuestión como la dependencia del fallo respecto a la validez de dichos preceptos. A la pregunta de si la argumentación del Abogado del Estado es suficiente para invalidar esta aseveración, no encontramos respuesta afirmativa, si tenemos en cuenta que, aun cuando el recurso de casación, en lo que aquí importa, se refiere a infracción de Ley, centrándose en la del art. 14.3 del Código Penal (cuya constitucionalidad no se pone en duda), la aplicación adecuada de este artículo no debe escindirse de la del precepto que defina las características del tipo penal concreto de que se trate: ya que la autoría como cooperador necesario (según lo señalado en el mencionado art. 14.3 del Código Penal) no es determinable sin referencia a una acción concreta, de modo que la invalidez de la tipificación penal de ésta traería como resultado la inaplicabilidad en el orden penal, y con consecuencias penales, del mismo concepto de «autor». No se es «autor» en abstracto, sino autor de algo, y en el orden penal, de un delito tipificado en una norma. De ahí que en el presente caso no quepa escindir el motivo de casación referido al art. 14.3 del Código Penal de las previsiones del art. 6 de la Ley 40/1979 cuya constitucionalidad se cuestiona dado que la aplicación de dicho art. 14.3 no puede independizarse de la del art. 6 de la Ley 40/1979, que constituye su misma base.

En cuanto a la alegación según la cual la condena impuesta y recurrida en casación quedaría justificada aunque, como consecuencia de que resultasen inconstitucionales los arts. 6 y 7 de la Ley 40/1979, hubiera que aplicar los preceptos correspondientes de la Ley de 1938, es de observar que la «reviviscencia» de esa Ley supondría un cambio en los parámetros penales determinantes de la condena, lo que podría, evidentemente, suponer la aplicación de una pena idéntica o podría no suponerlo; siendo ésta una cuestión que no corresponde apreciar a este Tribunal, ya que el objeto de la cuestión de constitucionalidad no es -como en el recurso de amparo la protección de un derecho individual, sino la eventual declaración de conformidad o inconformidad de una norma con la Constitución, con eficacia erga omnes y en cumplimiento de una tarea de depuración del ordenamiento.

c) La última objeción del Abogado del Estado a la admisión de la cuestión planteada se refiere [antecedente 6 c)] a que ésta no lo ha sido en el momento procesal oportuno, esto es, una vez concluso el procedimiento del recurso de casación y dentro del plazo para dictar Sentencia, como requiere el art. 35.2 de la LOTC. Alude ciertamente a la doctrina de este Tribunal, en su Sentencia 8/1982, de 4 de marzo («Boletín Oficial del Estado» del 22, fundamento jurídico 1), según la cual el planteamiento prematuro de la cuestión puede no ser rechazado por este Tribunal en virtud de un principio de economía, cuando la ulterior tramitación resulte irrelevante desde el punto de vista de la cuestión constitucional; pero entiende que ello no sería de aplicación en este caso, ya que, entre otras razones, de haberse celebrado la vista, los informes correspondientes seguramente hubieran evidenciado que los motivos de casación aducidos eran ajenos a la cuestión. Ahora bien, si se admite que la Sentencia dependería de la constitucionalidad de los preceptos puestos en cuestión, es difícilmente concebible que la tramitación pendiente pudiera afectar de alguna forma al objeto de tal cuestión, cuya resolución se configura como previa a cualquier continuación del proceso, ya que viene a incidir en los presupuestos esenciales del mismo, esto es, en la norma sustantiva aplicable. Y esta norma sólo puede precisarse resolviendo la cuestión planteada.

3. En lo que atañe ya al fondo de la cuestión, es de observar en primer término que el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal coinciden en conectar, como hiciera también, por su parte, la Sala Segunda del Tribunal Supremo en su Auto y en su escrito de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 de la Constitución Española con el art. 25.1 de la misma, que consagra el principio de legalidad en materia penal. Pero a diferencia de lo que apunta la Sala Segunda del Tribunal Supremo, niegan ambos la existencia de un desarrollo del principio de legalidad del art. 25.1 que exija en todo caso, y concretamente, en éste, Ley Orgánica.

Al decir el art. 25.1 de la Constitución que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento», da expresión general al principio de legalidad en materia sancionadora, del que se deriva que una sanción, de privación de libertad u otra, sólo procederá en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión prevista por dichas normas. El art. 81.1, por su parte, incluye entre las Leyes Orgánicas, que el mismo introduce en el ámbito constitucional, «las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales». Y la cuestión estriba en si del artículo 25.1 en conexión con el 81.1 cabe deducir una reserva de Ley Orgánica en materia sancionadora.

Como señala el Abogado del Estado, el art. 25.1 contempla toda norma sancionadora, incluida la que tiene por objeto las infracciones administrativas, y, como hemos visto, se refiere a la exigencia de que nadie pueda ser condenado o sancionado por injusto penal o administrativo que no haya sido tipificado previamente como tal según la legislación vigente cuando se produjo. La «legislación» en materia penal o punitiva se traduce en la «reserva absoluta» de Ley. Ahora bien, que esta reserva de Ley en materia penal implique reserva de la Ley Orgánica, es algo que no puede deducirse sin más de la conexión del art. 81.1 con el mencionado art. 25.1. El desarrollo al que se refiere el art. 81.1 y que requiere Ley Orgánica tendrá lugar cuando sean objeto de las correspondientes normas sancionadoras los «derechos fundamentales», un supuesto que, dados los términos en que la cuestión de constitucionalidad ha sido planteada, no nos corresponde aquí determinar.

### 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. Que no ha lugar a las excepciones de inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad opuestas por el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado.

2º. Declarar que los arts. 6 y 7 de la Ley 40/1979 no se oponen a las exigencias del art. 25.1 de la Constitución en relación con el 81.1, no siendo inconstitucionales por razón de esta conexión.

3º. Comunicar inmediatamente a la Sala Segunda del Tribunal Supremo que ha planteado la cuestión esta Sentencia, a los efectos de lo dispuesto en el art. 38.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro.