**STC 42/1994, de 15 de febrero de 1994**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, 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. 998/92, interpuesto por la empresa "PROTECCION LOSS CONTROL ESPAÑOLA, S.L."; representado por el Procurador don Jorge Deleito García y defendido por el Letrado don Constantino García-Calvo Hernández, contra la Sentencia, de 28 de febrero de 1992, de la Sala Tercera (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, recaída en el recurso contencioso-administrativo interpuesto al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales. Han sido parte el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y ha sido Ponente don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado ante este Tribunal el 15 de abril de 1992, don Jorge Deleito García, Procurador de los Tribunales y de la mercantil "PROTECCIÓN LOSS CONTROL ESPAÑOLA, S.L.", debidamente asistida de Letrado, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala Tercera, Sección Séptima, del Tribunal Supremo, de 28 de febrero de 1992, recaída en apelación contra la dictada por la Sala Primera de la Audiencia Nacional el día 25 de marzo de 1991, en recurso contencioso-administrativo seguido por los cauces de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales.

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

a) Como consecuencia de diversas Actas de inspección levantadas por funcionarios de la Policía Nacional, la Secretaría de Estado para la Seguridad acordó el día 14 de noviembre de 1989, en aplicación de diversos preceptos contenidos en la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981 en relación con el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, sancionar a la empresa recurrente con "suspensión temporal de los efectos de la inscripción por plazo de tres meses", siendo ejecutada la referida sanción el día 9 de enero de 1990.

b) Contra la citada resolución administrativa y el subsiguiente acuerdo de ejecución, la empresa demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo por el cauce establecido por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, ante la Audiencia Nacional, cuya Sección Primera, tras suspender por Auto de 2 de Abril de 1990 la ejecución de la sanción impugnada, dictó Sentencia el día 12 de febrero de 1991, por la que, estimando parcialmente el recurso, se declaró que tales resoluciones eran contrarias al art. 25.1 de la C.E. por carecer de la oportuna cobertura legal, reconociendo, asimismo, a la demandante su derecho a ser indemnizada en la cuantía que se determine en ejecución de Sentencia.

c) La mencionada Sentencia fue recurrida en apelación por el Abogado del Estado, siendo admitida a un sólo efecto y sustanciado el recurso con el núm. 4.682/91 ante la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Este Tribunal dictó Sentencia, el día 25 de febrero de 1992, revocando el pronunciamiento del Tribunal a quo, por considerar que las disposiciones administrativas sancionadoras de aplicación al caso encontraban suficiente cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, de Seguridad Ciudadana.

3. Estima la empresa de seguridad recurrente, descartando aquellas otras cuestiones de legalidad ordinaria incluidas en su escrito de demanda y que son, por su naturaleza, ajenas a este proceso constitucional, que el art. 9 del citado Real Decreto-ley 3/1979, no puede considerarse como norma legal habilitante de las disposiciones reglamentarias sancionadoras que le fueron de aplicación y que, por tanto, el Tribunal Supremo efectuó una lectura extensiva y analógica de tal precepto contraria a las exigencias que deben deducirse de la garantías constitucionales establecidas por el art. 25.1 de la C.E. Para la recurrente procede dejar sin efecto las sanciones que le fueron impuestas al no contar aquéllas con la cobertura de una norma legal posconstitucional, o bien con la de una norma reglamentaria preconstitucional que ya preveyese el cuadro sancionador luego desarrollado por las normas aquí aplicadas.

Invoca también la empresa demandante de amparo, la vulneración del principio de igualdad sancionado en el art. 14 de la C.E., por basarse uno de los motivos que fundamentan la sanción que administrativamente le fue impuesta en la nacionalidad no española del apoderado general de la empresa.

4. Mediante providencia de 4 de mayo de 1992, la Sección Primera de este Tribunal tuvo por interpuesto el presente recurso de amparo y, conforme a lo previsto en el art. 50.5 LOTC, acordó conceder un plazo de diez días a la representación procesal de la recurrente para que, dentro de dicho plazo, presentase el poder que acredita su representación, del que sólo se acompañó con la demanda copia simple. La propia Sección dictó providencia el 8 de junio de 1990 en la que, tras tener por recibido el poder interesado a la parte, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de los dispuesto en el art. 51 LOTC, requirió a los órganos jurisdiccionales intervinientes en la vía judicial previa testimonio adverado de las actuaciones, interesando al propio tiempo que emplazasen a quienes fueran parte en el citado procedimiento, con excepción del recurrente que ya se tiene por personado, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional. Solicitando el Abogado del Estado, mediante escrito de 21 de julio de 1992, que se le tuviere por parte en el proceso, la Sección Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de octubre de 1992, lo tuvo por personado y parte y, acordó, teniendo por recibidas las actuaciones remitidas por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, dar vista de todas ellas por el plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al solicitante de amparo, para que dentro de dicho término pudieren presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen.

5. En su escrito de alegaciones, presentado el día 11 de noviembre de 1992, la recurrente en amparo se centra exclusivamente en la vulneración del art. 25.1 C.E. y, como confirmación de las tesis por ella sostenidas en su demanda invoca expresamente la exposición de Motivos de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad privada, en la que expresamente se reconoce la falta de cobertura legal de las disposiciones administrativas sancionadoras que le fueron aplicadas. También alega la recurrente la doctrina de este Tribunal contenida en anteriores pronunciamientos y de la que concluye que el art. 25.1 de la Constitución prohibe toda remisión a una norma reglamentaria que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, estimando que tal circunstancia es perfectamente predicable del cuadro sancionador que le fue de aplicación.

Finalmente, relata la demandante de amparo los gravísimos perjuicios que la resolución sancionadora objeto de impugnación causó a la misma, lo que, unido a la duración temporal del litigio ante las distintas instancias motivó la quiebra irreparable de la empresa por pérdida de su cartera de clientes y el desprestigio de su imagen, viéndose abocada al cierre de todas sus delegaciones y al cese de su actividad desde la fecha en que fue sancionada, cuando este tipo de empresas se encontraban, justamente, en fase de crecimiento y expansión.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 6 de noviembre de 1992. Tras centrar sucintamente el objeto del presente recurso de amparo, considera, en primer lugar, que el recurso debió de ser inadmitido y que, por tanto, ahora debe ser desestimado por no haber agotado la recurrente todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial. En su opinión, toda vez que la propia recurrente reconoce la existencia de pronunciamientos contradictorios del propio Tribunal Supremo sobre la cuestión enjuiciada, alegando, además que la Sentencia que ahora impugna se aparta de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, ésta debió de interponer el recurso extraordinario de revisión al amparo de lo dispuesto en el art. 102.1 b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrtiva en su redacción anterior a la Ley 10/1992, de 30 de abril. Era éste un recurso que razonablemente podría utilizar para alcanzar la reparación del derecho fundamental pretendidamente lesionado y, al no hacerlo así, el amparo debe ser ahora desestimado conforme al art. 44.1 a) de la LOTC.

En segundo lugar, y de modo subsidiario, analiza el Abogado del Estado el fondo del asunto estimando que no ha existido vulneración alguna del art. 25.1 de la C.E. Razona a tal fin, con invocación expresa de la jurisprudencia de este Tribunal sobre el alcance y los perfiles del derecho fundamental sancionado en el art. 25.1 de la Constitución, que las disposiciones administrativas sancionadoras aplicadas por el Ministerio del Interior a la recurrente encuentran suficiente cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de Seguridad Ciudadana, que, al aludir al incumplimiento de normas de seguridad "impuestas reglamentariamente a las empresas para prevenir la comisión de actos delictivos" contempla también a las empresas cuyo objeto mercantil es precisamente la seguridad. Y ello, porque cualesquiera norma que se imponga a esta clase de empresas, pretenderá justamente por la actividad de las mismas prevenir la comisión de delitos. Es más, las normas de seguridad de los establecimientos serían inútiles si a las empresas destinadas a la fabricación, distribución, mantenimiento y control de los dispositivos de alarma no se les tratase, al menos, con el mismo rigor que al resto de las empresas obligadas a prevenir la comisión de actos delictivos. Existía, pues, cobertura formal por norma con rango de ley para la imposición de la sanción.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 12 de noviembre de 1992, solicitando que se denegase el amparo solicitado. Tras una sucinta exposición de los hechos, considera, en primer lugar, el Ministerio Público, que no ha existido lesión alguna del art. 14 de la C.E. al sancionarse a la empresa recurrente, entre otras causas, por carecer su apoderado general de la nacionalidad española, porque los derechos de los extranjeros a que se refiere el art. 13.1 de la Constitución, se hace "en los términos que establezcan los tratados y la ley". Si es la ley española la que justifica el diferente trato no existiría, pues, lesión alguna del art. 14 de la C.E. A continuación se centra el Ministerio Fiscal en la pretendida lesión del art. 25.1 de la C.E., compartiendo el criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo objeto de impugnación. Estima el Ministerio Fiscal que el propio Tribunal Constitucional ya ha reconocido en su STC 3/1988 (fundamento jurídico 10) que el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 contiene una remisión válida al reglamento para sancionar en vía gubernativa el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas a las empresas para prevenir la comisión de delitos. En el presente caso, estima el Ministerio Público, es necesario afirmar que el buen régimen interno de las empresas privadas cuyo objeto es prestar vigilancia y seguridad de personas y bienes es presupuesto de su adecuado funcionamiento en orden a la prevención del delito. Desde esta perspectiva, la seguridad pública a que se refiere el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, no es posible entenderla en su más estricto sentido de no alteración en concreto de la paz pública, sino en la línea que cabe obtener de la STC 3/1988, como el conjunto de medidas encaminadas a asegurar que no se producirá aquella alteración, entre las que hay que incluir las administrativas de control de los poderes públicos de su constitución y régimen de actividad. Además, aunque en la actualidad, una vez promulgada la Ley 23/1992, de 30 de junio, de Seguridad Privada, estas exigencias se contemplen en una norma de rango legal, ello no significa la falta de cobertura legal de la anterior normativa.

7. Por providencia de 10 de febrero de 1994 se señaló el día 14 siguiente para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. UNICO. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la Orden del Ministerio del Interior de 28 de octubre de 1981 y el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, normas de naturaleza reglamentaria y que sirvieron de cuadro normativo a la sanción administrativa impuesta a la sociedad recurrente, contaban con suficiente cobertura legal en el entonces vigente art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, de Seguridad Ciudadana, tal como lo entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de febrero de 1992 y ahora lo estiman en sus respectivos alegatos tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal o, si, por el contrario, siendo normas posconstitucionales, debieran haberse considerado carentes de tal cobertura, a tenor de las garantías -formales y materiales- exigidas por el art. 25.1 de la Constitución, como pretende la actora en su escrito de demanda.

Concretado en tales términos el presente proceso de amparo éste resulta en todo similar -por su objeto, por su naturaleza y por la identidad del derecho fundamental invocado- al recurso de amparo núm. 690/92, resuelto por esta misma Sala en la STC 6/1994, cuya doctrina es de entera aplicación al caso que ahora nos ocupa, incluso en lo concerniente al motivo de inadmisión -que en este trámite sería de desestimación- aducido por el Abogado del Estado y al que dimos respuesta en el fundamento jurídico 1º de la referida Sentencia al que nos remitimos.

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

### 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

Otorgar el amparo solicitado por la mercantil PROTECCION LOSS CONTROL ESPAÑOLA, S.L., y, en consecuencia:

1º. Declarar que las sanciones impuestas a la recurrente vulneran el derecho fundamental reconocido en el art. 25.1 de la Constitución.

2º. Declarar la nulidad de la Resolución de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, de 14 de noviembre de 1989 y los actos de aplicación de la misma, así como la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Séptima), de 25 de febrero de 1992.

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

Dada en Madrid, a quince de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.