**STC 323/1994, de 1 de diciembre de 1994**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado.

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 2.929/92, promovido por don Angel Vecino Ruíz, don José María Aisa Montesinos y las Entidades "Loyola 3,S.A.", "Zaragoza 3,S.L.", "Disco Aragón,S.A.", y "Edisón Estudio,S.A.", representados por el Procurador don José ManuelDorremochea Aramburu, y asistidos por Letrado, contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1992 que desestimó el recurso de apelación formulado contra la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 28 de abril de 1990, que confirmó los Acuerdos de la Delegación de Gobierno en Aragón, de 7, 20 y 28 de febrero y 20 y 21 de marzo de 1989, y de la Dirección General de Política Interior de 12 de septiembre de 1989, sobre sanción a establecimientos públicos por incumplimiento de horario de cierre. Han comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado ante el Juzgado de Guardia el día 26 de noviembre de 1992 y registrado en este Tribunal el día siguiente, el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu, actuando en nombre y representación de don Angel Vecino Ruiz, don José María Aisa Montesinos, y las Entidades "Loyola 3, S.A.", "Zaragoza 3, S.L.", "Disco Aragón, S.A.," y "Edison Estudio, S.A.", interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 13 de octubre de 1992, que desestimó el recurso de apelación formulado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 28 de abril de 1992, que confirmó los acuerdos de la Delegación de Gobierno de Aragón,de 7, 20 y 28 de febrero y 20 y 21 de marzo de 1989,y de la Dirección General de Política Interior,de 12 de septiembre de 1989.

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

a) Por Resoluciones de la Delegación de Gobierno en Aragón,de 7, 20 y 28 de febrero y 20 y 21 de marzo de 1989, confirmados en alzada por sendas Resoluciones de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, de 12 de septiembre de 1989, se impusieron diversas sanciones pecuniarias a los recurrentes, concretamente de 100.000 y 250.000 pesetas a don José María Aisa, de 200.000 pesetas a don Angel Vecino en su condición de propietarios de los locales referidos, así como las sanciones de 50.000 pesetas a "Zaragoza 3,S.L.", 150.000 pesetas, 250.000 pesetas y 300.000 pesetas a "Disco Aragón", 100.000 pesetas a "Edison Estudio, S.A.", y 150.000 pesetas a "Loyola 3, S.A.", por incumplimiento de horario, a tenor de lo dispuesto en el art. 81.35 del Decreto 2816/1982, de 26 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

b) Impugnadas tales Resoluciones sancionadoras ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo de Zaragoza, ésta dictó Sentencia,el día 28 de abril de 1990, desestimando el recurso, y confirmando, en consecuencia, las Resoluciones recurridas.

c) Contra esta Sentencia los demandantes de amparo formularon recurso de apelación ante el Tribunal Supremo que fue desestimado por Sentencia de 13 de octubre de 1992. La citada resolución consideró que dentro del ámbito del art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985 no cabe incluir los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas, y que, por tanto, no les era aplicable la libertad de horarios comerciales que autorizó el mencionado precepto, sino que, por el contrario, aquéllos se encuentran sujetos a su normativa específica en la que prima el mantenimiento del orden público y la protección de personas y bienes. Por otra parte, se afirmaba, los Acuerdos administrativos fueron adoptados de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General de Política de Espectáculos y Actividades Recreativas,de 27 de agosto de 1982, que ya se declaró ajustado a Derecho por Sentencia de 10 de julio de 1991, dictada en recurso extraordinario de revisión para la unificación de criterios jurisprudenciales.

3. En la demanda de amparo se invoca, en primer término, la incorrecta aplicación, o, con mayor exactitud, la no aplicación del Real Decreto-ley 2/1985 que establece en su art. 5 una amplia libertad de horario para todo tipo de establecimientos comerciales, a los espectáculos públicos, pues ello supone una clara vulneración del principio de igualdad garantizado en el art. 14 de la Constitución. Se afirma que la Sentencia impugnada incurre en una interpretación errónea del concepto locales comerciales y admite que una Orden Ministerial pueda restringir y limitar el ámbito de aplicación de una norma con rango de ley. En segundo lugar se alega la infracción del art. 25.1 C.E., por cuanto la norma sancionadora aplicada carece de rango de Ley. El Real Decreto de 27 de agosto de 1982, que regula las infracciones y sanciones en materia de espectáculos y actividades recreativas, carece de rango normativo suficiente, se afirma en la demanda y con cita de múltiple jurisprudencia de este Tribunal sobre las garantías que comporta el art. 25.1 C.E.

4. La Sección Tercera de la Sala Primera de este Tribunal acordó, mediante providencia de 17 de diciembre de 1992, y a tenor de lo dispuesto en el art. 50.5 de la Ley Orgánica de este Tribunal, otorgar un plazo de diez días al solicitante de amparo para que, dentro de dicho término, aportase copias de las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; acreditara la fecha de notificación a la representación del recurrente de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, así como haber invocado, en el previo proceso judicial, el derecho constitucional que afirma vulnerado y, finalmente, que por el Procurador Sr. Dorremochea se acreditaba la representación en la que actuaba aportanto para ello el original; con la advertencia que de no atender al requerimiento, se acordaría el archivo de las actuaciones, conforme lo dispuesto en el art. 50.5 LOTC.

5. Por escrito registrado en el Registro General de este Tribunal el día 20 de enero de 1993, el Procurador Sr. Dorremochea Aramburu aportó parte de los documentos interesados, y por providencia de la Sección Tercera de 28 de enero de 1993 se acordó requerir nuevamente al citado Procurador Sr. Dorremochea a fin de que, en el plazo de tres días, cumplimentara, en su totalidad, el requerimiento anterior. Por providencia de la Sección Tercera de 18 de junio de 1993 se tuvo por recibido el escrito presentado por el referido Procurador, registrado el 24 de febrero de 1993, y sus documentos acreditando sus referidos extremos, y se acordó admitir a trámite la demanda de amparo promovida. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se requirió a la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, para que en el término de diez días, remitieran, respectivamente, testimonio de la apelación núm. 5.308/90 y del recurso 1.174/89, y se procediera al emplazamiento a los que hubieran sido parte en el proceso, excepto el recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días comparecieran en el presente proceso constitucional.

6. Mediante escrito presentado el 23 de julio de 1993, el Abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el recurso de amparo, y por providencia de la Sección Tercera, de 11 de noviembre de 1993, se le tuvo por personado y parte, se acusó recibo de las actuaciones recibidas, y conforme lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días para que dentro del mismo presentaran las alegaciones que a su derecho convinieran.

7. La representación procesal de los recurrentes en amparo, mediante escrito presentado ante el Juzgado de Guardia de Madrid el día 10 de diciembre de 1993, registrado en este Tribunal el día 13 siguiente, ratificó íntegramente su escrito de demanda y consideró que las resoluciones recurridas vulneraban lo dispuesto en el art. 14 C.E. por la inaplicación del art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 3 de abril, que establece el principio de libertad de horario, respecto a los establecimientos comerciales, a los de espectáculos públicos, e, igualmente consideró que tales acuerdos lesionaban el art. 25.1 de la Constitución, que consagra el principio de legalidad, por cuanto la norma que se supone infringida y que prevé la sanción, carece de cobertura legal suficiente.

8. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 1 de diciembre de 1993, en el que solicitó la denegación del amparo. Afirmó, en primer término, respecto de la pretendida lesión del principio de igualdad, que no se aporta término de comparación válido alguno, ni concurren los requisitos para que este Tribunal entre a conocer la hipotética desigualdad en la aplicación de la Ley, y citó múltiple jurisprudencia al respecto. Señala que, recientemente, este Tribunal en un supuesto idéntico, ha declarado que tal cuestión, que se intenta reconducir a través del principio de igualdad, constituye únicamente una cuestión de mera legalidad ordinaria, pues ni la interpretación judicial del concepto "establecimientos comerciales", ni la eventual infracción del principio de jerarquía normativa por la prevalencia de una Orden Ministerial sobre un Decreto-Ley, son temas susceptibles de revisión en sede constitucional a través del recurso de amparo (STC 305/1993).

Por lo que se refiere a la presunta vulneración del art. 25.1 de la Constitución, por insuficiencia de rango legal de la norma sancionadora, considera que tampoco este motivo puede ser estimado. Sostiene que no existe infracción constitucional del art. 25 cuando la norma reglamentaria postconstitucional se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar el sistema preestablecido en normas preconstitucionales. Este es el caso de la norma cuestionada que protege la pacífica convivencia ciudadana, sanciona el atentado frente a la misma y tiene su cobertura legal en el art. 2 de la Ley de Orden Público, y su contenido es idéntico al establecido en el Reglamento de 3 de mayo de 1935 y en la Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1977, según ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de julio de 1991.

Continúa afirmando que el art. 81.35 del Reglamento de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas no contraviene la Reserva de Ley impuesta en el art. 25.1 C.E., y que por su parte el art. 82 del mismo Reglamento se ajusta a las previsiones contenidas en la Ley de Orden Público en cuanto a la regulación que realiza de las sanciones pecuniarias; y que las sanciones impuestas en el presente caso, no exceden de las cuantías máximas autorizadas. No ha existido, a su entender, infracción del art. 25.1 C.E., por lo que solicita la denegación del amparo.

9. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 22 de noviembre de 1993, en el que solicitó que se denegara el amparo, por cuanto no resulta vulnerado el art. 25.1 de la Constitución. Aduce en este trámite el Ministerio Público que los demandantes se limitan a alegar la supuesta vulneración del principio de igualdad, citando una Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 1989, pero sin aportarla, ni tampoco señalar los elementos de comparación. Por otra parte, son evidentes las diferencias existentes entre establecimientos comerciales, y los espectáculos públicos, que determinan la aplicación del Real Decreto 2.816/1982. En consecuencia existen diferentes presupuestos de hecho que dan lugar a la aplicación de diferentes normas jurídicas, que no pueden considerarse, por tanto, discriminatorias. Por lo que se refiere a la vulneración del principio de legalidad sancionadora, señala que el problema radica en determinar si el art. 81.35 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 1982, carece de cobertura legal; cuestión planteada en otros recursos de amparo pendientes de resolución, en los que existe ya informe del Ministerio Fiscal, abogando por la existencia de cobertura legal del precepto reglamentario mencionado con apoyo en lo establecido en el art. 2 de la citada Ley de Orden Público de 1959, y, en todo caso, la fijación del horario obedece a la necesidad de procurar la tranquilidad ciudadana y la paz social.

10. Por providencia de 28 de noviembre de 1994, se acordó señalar para deliberación y fallo la presente Sentencia el día uno de diciembre del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. UNICO. Se formula el presente recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 13 de octubre de 1993, que confirmó en apelación, la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 28 de abril de 1990, que a su vez declaró ajustadas a Derecho las Resoluciones de la Delegación de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma que impusieron a los recurrentes diversas sanciones pecuniarias, por infracciones de las prescripciones referentes al horario de terminación y cierre de espectáculos públicos, contenida en el núm. 35 del citado art. 81 del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982.

Se plantean por el demandante dos vulneraciones constitucionales derivadas de la imposición de las sanciones objeto de impugnación. Por un lado, se invoca la infracción del principio de igualdad por cuanto no se aplica a los establecimientos de espectáculos públicos el régimen de libertad de horarios previsto para los locales comerciales en el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985,de 30 de abril; y por otro, la infracción del art. 25.1 como consecuencia de que la norma sancionadora aplicada, el citado Reglamento de Espectáculos Públicos de 1982, carecía de la necesaria cobertura legal, incumpliéndose así las exigencias que se derivan del principio de legalidad en materia sancionadora.

Concretada en tales términos la cuestión planteada resulta idéntica a la resuelta en las SSTC 305/1993, 109/1994, 111/1994 y 253/1994, cuya doctrina es plenamente aplicable al caso ahora examinado.

En la primera de las Sentencias citadas, tras rechazar la pretendida infracción del principio de igualdad asimismo aducida, por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, declaramos que el Reglamento General de Espectáculos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto, responde en muchos casos a principios ya contenidos en la regulación preconstitucional, y en consecuencia, recoge o reitera mandatos ya presentes en ella. Pero 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. 25.1 C.E, 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. Como consecuencia de ello, concluimos, que la mera presencia en la Orden de 1935 de un precepto similar al contenido en el art. 81.35 del Reglamento de 1982, no puede conducir a apreciar que, con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, no fuera necesaria una habilitación legislativa para que la Administración pudiera tipificar como falta la conducta allí descrita.

En definitiva, en aquella ocasión, como en el ahora examinada, la disposición sancionadora aplicada fue aprobada post constitutione, sin la necesaria cobertura legal, violándose así el derecho fundamental garantizado en el art. 25.1 de la Constitución, lo que determina el otorgamiento del amparo solicitado.

### 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

Estimar el presente recurso de amparo, y en su virtud:

1º. Declarar el derecho de los recurrentes a no ser sancionado sino en aplicación de las normas que cumplan el principio de legalidad reconocido en el art. 25 C.E..

2º. Declarar la nulidad de las Resoluciones de la Delegación de Gobierno en Aragón, de 7, 20 y 28 de febrero de 1989 y de 20 y 21 de marzo de 1989, y de la Dirección General de Política Interior, de 12 de septiembre de 1989, que impusieron diversas sanciones a los recurrentes, así como las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 13 de octubre de 1992, y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón,de 28 de abril de 1990, que confirmaron las anteriores resoluciones sancionadoras.

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

Dada en Madrid, a uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.