

Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sentencia 305/1993 de 25 Oct. 1993, Rec. 2286/1990

Ponente: López Guerra, Luis.

La Delegación del Gobierno de Aragón, por resolución de 21 de septiembre de 1987 confirmada en alzada por resolución de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de 24 de marzo de 1988, impuso a don Miguel C.M., como copropietario de la «D.B.», una sanción de cincuenta mil pesetas por incumplimiento del horario de cierre de espectáculos al amparo de lo dispuesto en el artículo 81.35 del Real Decreto 2816/1982, por el que se aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Dicha sanción fue recurrida en vía contencioso-administrativa, siendo anulada por sentencia de la Sala de la Jurisdicción de la antigua Audiencia Territorial de Zaragoza de fecha 30 de marzo de 1989, por entender que la libertad de horarios establecida en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985 no tiene límite alguno en cuanto establecimientos aplicables. Recurrida la anterior sentencia en apelación por el Abogado del Estado, el recurso fue estimado por sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1990. En esta sentencia se consideró que el referido artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/1985 no engloba a los espectáculos públicos y que la resolución sancionadora había sido adoptada conforme a lo dispuesto en el mencionado Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, que ya había sido declarado ajustado a Derecho por sentencia del propio Tribunal Supremo. Ante ello, el sancionado acudió en amparo ante el Tribunal Constitucional denunciando infracción de los artículos 14 y 25.1 de la Constitución. El amparo solicitado es otorgado por medio de esta sentencia al entender el máximo intérprete de la Constitución que resultó infringido el segundo de los mencionados preceptos constitucionales.

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

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.286/90 promovido por don Miguel C. M., representado por el Procurador don José Manuel de Dorremocha Aramburu y asistido de Letrado, contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Aragón, de 21 Sep. 1987, confirmada en alzada por la Dirección General de Política Interior de 24 Mar. 1988, y contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 Jun. 1990, sobre sanción a un establecimiento público por incumplimiento del horario de cierre. Ha sido parte el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 28 Sep. 1990, el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu, actuando en nombre y representación de don Miguel C. M., interpuso recurso de amparo contra las Resoluciones de la Delegación del Gobierno de Aragón, de Subsecretaría del Ministerio del Interior, así como contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 Jun. 1990.

2. Los hechos en los que se basa la demanda son los siguientes:

a. Por Resoluciones de la Delegación del Gobierno en Aragón, de fecha 21 Sep. 1987, y posteriormente enalzada por Resolución de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de fecha 24 Mar. 1988, se impuso una sanción de 50.000 ptas. al recurrente, en su condición de copropietario de la «Discoteca Babieca» por incumplimiento del horario de cierre de espectáculos al amparo de lo dispuesto en el art. 81.35 del Decreto 2.816/1982, de 27 Ago., por el que se aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

b. Dicha sanción fue recurrida en vía Contencioso-administrativa, correspondiendo su conocimiento a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza que, por Sentencia de fecha 30 Mar. 1989, anuló las Resoluciones administrativas impugnadas por entender que la libertad de horarios fijada en el art. 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 Abr., no tiene límite alguno en cuanto a los establecimientos aplicables y por tanto resulta aplicable a los establecimientos públicos como el sancionado, considerando contraria al principio de jerarquía normativa la Orden Ministerial de 31 Jul. 1985 que en una función supuestamente interpretativa excluye del ámbito de aplicación de esa norma los espectáculos públicos y actividades recreativas sometidos al Real Decreto de 27 Ago. 1982.

c. Contra esta Sentencia el Abogado del Estado interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Supremo que, en Sentencia de 5 Jun. 1990, estimó el recurso confirmando los actos administrativos que fueron impugnados. La citada Sentencia consideró que el art. 5 del Real Decreto-ley de 1985 no englobaba a los espectáculos públicos y por tanto ninguna lesión al principio de jerarquía normativa se había producido. Por otra parte, se afirmaba que las Resoluciones administrativas sancionadoras habían sido adoptadas de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas de 27 Ago. 1982 que se declaró ajustado a Derecho por Sentencia anterior del propio Tribunal Supremo.

3. El recurso de amparo alega, en primer término, la incorrecta aplicación o, más exactamente, la no aplicación del Real Decreto-ley 2/1985, que establece en el art. 5 una amplia libertad de horario para todo tipo de establecimientos comerciales sin que puedan excluirse a los espectáculos públicos por aplicación de la Orden Ministerial de 31 Jul. 1985, pues ello supone una clara vulneración del art. 14 de la CE. A su juicio, la Sentencia impugnada incurre en una interpretación errónea del concepto de locales comerciales y admite que una Orden Ministerial pueda restringir el ámbito de aplicación de una norma con rango de ley.

En segundo lugar se alega la infracción del art. 25.1 CE por cuanto la norma sancionadora aplicada carece de rango de ley. El Real Decreto de 27 Ago. 1982 que regula las infracciones y sanciones en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas no tiene rango normativo suficiente.

4. La Sección Cuarta Sala Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 11 Sep. 1991 acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación al Tribunal Supremo y al Tribunal Superior de Justicia de Aragón a fin de que remitiese certificación o fotocopia de las actuaciones.

5. Mediante escrito de 16 Oct. 1991 el Abogado del Estado solicitó se le tuviese por personado.

6. En providencia de 25 May. 1992 se tuvo por personado al Abogado del Estado, se acusó recibo de las actuaciones remitidas y se acordó dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que presentasen las alegaciones.

7. D. Miguel C. M., mediante escrito de fecha 17 Jun. 1992, solicitó la admisión de la demanda de amparo dando por reproducidas las alegaciones contenidas en la demanda.

8. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito de fecha 22 Jun. 1992, solicitando la denegación del amparo. Alega, en primer término, y respecto a la pretendida lesión del principio de igualdad, la existencia de una causa de inadmisión consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial procedente por no haberse invocado en la misma la lesión constitucional que ahora se denuncia, pues la presunta lesión no se habría producido por la Sentencia del Tribunal Supremo sino que tendría origen directo e inmediato en las resoluciones administrativas impugnadas en la instancia y, sin embargo, en el recurso contencioso-administrativo el recurrente no denunció la hipotética lesión del art. 14, limitándose a discutir la legalidad de la Orden Ministerial de 31 Jul. 1985. Por otra parte, la argumentación referida a la pretendida lesión del principio de jerarquía normativa contenido en el art. 9.3 de la CE son cuestiones de mera legalidad ordinaria. Por otra parte, considera que no se ha incorporado término de comparación adecuado pues la propia Sentencia del Tribunal Supremo pone de manifiesto las diferencias existentes entre ambas clases de locales que justifica la existencia de un distinto tratamiento normativo.

Por lo que respecta a la pretendida lesión del art. 25.1 de la CE por la insuficiencia de rango legal de la norma sancionadora considera que este motivo de amparo tampoco puede ser estimado. Con cita de distintas Sentencias de este Tribunal SSTC 42/1987 , 101/1988 , 69/1989 , 83/1990 , 219/1991 afirma que no se incurre en infracción constitucional del art. 25 cuando la norma reglamentaria posconstitucional 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, en la que el contenido de la infracción y de las sanciones es idéntico al que venía establecido en el art. 20 del Reglamento de 3 May. 1935 y en el art. 8 de la Orden Ministerial de 23 Nov. 1977, según tiene declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 Jul. 1991.

9. El Ministerio Fiscal, mediante escrito de fecha 22 Jun. 1992 formuló sus alegaciones solicitando la denegación del amparo solicitado.

A juicio del Ministerio Público ha de entenderse agotada la vía judicial previa pues el hecho de que el sancionado no haya ejercitado su derecho a comparecer en el recurso de apelación

interpuesto por el Abogado del Estado no es obstáculo para entender satisfecho dicho requisito tal y como se afirma en STC 61/1990 .

La queja relativa al trato desigual dispensado a los establecimientos destinados a espectáculos públicos respecto de la libertad de horario que rige para los establecimientos comerciales, aparece conectada con las alegaciones relativas a la falta de cobertura legal de la sanción por encontrarse derogado el régimen de horarios de apertura y cierre de espectáculos públicos por el Real Decreto-ley 2/1985 .

El Ministerio Fiscal aduce respecto a la falta de rango normativo y carencia de cobertura legal suficiente, que el Tribunal Constitucional no ha sostenido la caducidad de las habilitaciones de leyes preconstitucionales, como lo pone claramente de manifiesto la STC 42/1987 . En todo caso, la norma sancionadora encuentra cobertura legal en el art. 2 i de la Ley de Orden Público, pues en él se tipificaba como infracción los actos «que alteraran la paz pública o la convivencia social» y la fijación de un horario nocturno de cierre responde a la necesidad de preservar la tranquilidad de la mayor parte de la ciudadanía.

En segundo término, no puede sostenerse que el régimen de limitación de horarios haya quedado derogado por el Real Decreto-ley 2/1985 , pues los espectáculos públicos quedan fuera del régimen de aplicación del citado Real Decreto; éstos siempre han sido regulados con absoluta separación de la actividad puramente comercial, entre otras razones porque en ellos la Administración desarrolla funciones de policía que nada tienen que ver con la actividad desplegada respecto a la política económica y comercial.

Por todo ello concluye que no se aprecia vulneración de los arts. 14 y 25.1 de la CE

10. Por providencia de fecha 21 Oct. 1993, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 siguiente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El recurrente en su condición de copropietario de una discoteca fue sancionado por incumplimiento del horario de cierre de espectáculos, al amparo de lo dispuesto en el art. 81.35 del Decreto 2.816/1982, de 27 Ago., con una multa de 50.000 ptas.

Dos son las vulneraciones constitucionales que aduce como producidas por tal sanción: por un lado, la infracción del principio de igualdad por cuanto no se aplica a los 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 Abr. , vulneración que según el recurrente, resultaría de una interpretación errónea y contradictoria del citado precepto y que habría conducido a dar prevalencia a una Orden Ministerial sobre lo dispuesto en un Real Decreto-ley; por otro, la infracción del art. 25 de la C.E. por cuanto la norma sancionadora carece de rango formal de Ley y no dispone de cobertura legal suficiente.

2. La primera de las quejas aducidas intenta reconducir a través del principio de igualdad lo que constituye una cuestión de mera legalidad. En efecto, ni la corrección de la interpretación judicial en torno al concepto de «establecimientos comerciales», ni la eventual infracción del principio de jerarquía normativa por la prevalencia dada a una Orden Ministerial sobre un Real Decreto-ley,

aparecen como temas susceptibles de ser revisados en sede constitucional a través del recurso de amparo. Por otra parte, tal y como pone de manifiesto el Abogado del Estado, la pretendida dimensión constitucional consistente en la vulneración del principio de igualdad por el distinto trato que en materia de horarios reciben los establecimientos comerciales respecto de los espectáculos públicos sería imputable a las Resoluciones administrativas impugnadas en la instancia y, sin embargo, tal infracción no fue invocada en el recurso contencioso-administrativo con el consiguiente incumplimiento del art. 44.1 c de la LOTC .

3 Mayor fundamentación presenta la segunda de las infracciones constitucionales denunciadas, ésto es, la insuficiencia de rango de la norma sancionadora, en este caso, del Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas aprobado por Real Decreto 2.816/1982, de 27 Ago. A juicio del recurrente, al tratarse de una norma posconstitucional que tipifica y sanciona conductas es necesario que tenga rango o encuentre cobertura en una norma de rango legal.

En tal sentido conviene recordar que una constante doctrina de este Tribunal ha recordado que el derecho fundamental contenido en el art. 25.1 de la C.E. , extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora. De ahí que este Tribunal haya señalado que, si bien el alcance de la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 no puede ser tan riguroso en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto --bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter, en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias STC 2/1987 LA LEY 11813-JF/0000- no lo es menos que aquel precepto constitucional determina «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal STC 77/1983 , habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan». En definitiva, el art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra norma de rango legal.

Ahora bien, todo ello ha de acompañarse de una precisión, también realizada por este Tribunal así, STC 11/1981 : no cabe exigir esa reserva de Ley de manera retroactiva, para anular disposiciones reguladoras de materias o situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior a la Constitución. De especial relevancia en el presente caso, a la vista de las alegaciones del Abogado del Estado, resulta además una consideración adicional efectuada por este Tribunal SSTC 42/1987 y 83/1984 , entre otras: no se produce una vulneración de las disposiciones del art. 25 de la Constitución si se dictan normas reglamentarias sancionatorias que representen un mero complemento o desarrollo de normas, aun sin rango legal, válidamente existentes. En este sentido, y como este Tribunal ya ha tenido oportunidad de señalar, no cabe dudar de la constitucionalidad de la norma reglamentaria sancionatoria posterior

a la Constitución, que «se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material... En realidad, se trata mas bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas» STC 42/1987.

4. Es a la vista de esta doctrina constitucional como hay que analizar el caso ahora planteado. Y al tiempo de examinar si el Reglamento en cuestión respeta el principio de legalidad en la doble vertiente antes apuntada, y, en especial, en la relativa a la reserva formal de Ley, y dado que se trata de una norma reglamentaria posconstitucional, dos son las alternativas apuntadas. Por una parte, el Ministerio Fiscal considera que la infracción encuentra cobertura legal en la Ley de Orden Público de 1959. Por otra, el Abogado del Estado estima que la infracción prevista en el art. 81, apartado 35, del vigente Reglamento ya se encontraba prevista en el art. 20 de la Orden Ministerial de 3 May. 1935 por lo que la actual norma nada innovaría respecto del régimen sancionador preconstitucional.

5. Pues bien, procede descartar, primeramente, que la infracción prevista en el art. 81.35 del vigente Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, de 27 Ago. 1982, en cuya virtud se considera infracción administrativa «el retraso en el comienzo o terminación de los espectáculos o en el cierre de los establecimientos públicos, respecto de los horarios prevenidos», encuentre suficiente cobertura en el art. 2 i de la Ley de Orden Público de 30 Jul. 1959, con base en el cual son actos contrarios al orden público los que... alterasen la paz pública o la convivencia social.»

Es cierto que el concepto de «paz pública» o de orden público puede comprender, en un sentido amplio, el de «tranquilidad pública», y que el principio de reserva material de Ley no impide la utilización de conceptos jurídicos indeterminados como el que nos ocupa en la tipificación de infracciones. Pero no lo es menos, como pone de manifiesto la STC 69/1989 y reitera la 116/1993, que para que sea aceptable, a la luz del art. 25 de la Constitución, esa utilización en la Ley sancionadora, será necesario que «la concreción del citado concepto sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada». Desde esta perspectiva, no puede sostenerse que cuando la Ley de Orden Público tipificó como infracciones administrativas aquellos actos que alterasen la paz pública o la convivencia social, fuera razonablemente previsible que bajo este concepto se debía entender concretada y subsumida también toda conducta relacionada directa o indirectamente con el descanso de los ciudadanos y, en concreto, lo relativo al horario de cierre de los espectáculos públicos en cuanto su incumplimiento pudiese tener incidencia en la tranquilidad pública.

El Ministerio Fiscal señala que la mayor parte de las intervenciones gubernativas en esta materia viene determinada por reclamaciones de los vecinos afectados por los cierres tardíos de espectáculos o establecimientos públicos. Pues bien, ha de admitirse sin duda que la convivencia social puede verse afectada por transgresiones de los horarios de cierre de los establecimientos públicos, que ciertamente inciden en la tranquilidad y descanso de un número a veces muy considerable de ciudadanos. Pero esta evidente y general consideración no es suficiente para estimar que, a la luz del art. 25 de la Constitución, y de las exigencias de certeza y seguridad que impone, según la jurisprudencia reseñada, bastara la referencia del art. 2 i de la Ley de orden Público a la paz pública y la convivencia social para servir de cobertura a la sanción de cualquier

actividad que incidiera en bienes tan genéricamente enunciados. El art. 2.1 de la Ley de Orden Público hoy derogada por la L.O. 1/1992 define como contrarios al orden público aquellos actos que «alteren la paz pública o la convivencia social» y tan amplia referencia no permite concluir que la concreta conducta consistente en el incumplimiento del horario de cierre de establecimientos públicos estuviese prevista, tipificada y sancionada con el suficiente grado de certeza, en dicha norma legal. Máxime cuando en el supuesto que nos ocupa, no cabe duda de que las potestades administrativas relativas al control de los establecimientos destinados a espectáculos públicos se enmarca en el ejercicio de una relación de supremacía general por cuanto se trata de una actividad ajena a la organización de los servicios públicos aun cuando esté sujeta a licencia y a un intenso control que limita y regula dicha actividad.

6. En segundo lugar, como se dijo anteriormente, y aun cuando no sea fácilmente discernible la existencia de una cobertura con rango de ley respecto de la sanción de que se trata, es necesario examinar la alegación del Abogado del Estado, en el sentido de determinar si tales conductas estaban ya tipificadas y sancionadas en normas preconstitucionales, aun cuando no tuviesen el rango formal de Ley; pues en tal caso no solo no sería exigible la reserva de Ley de forma retroactiva STC 11/1981 , sino que la norma reglamentaria posconstitucional que sin innovar el sistema de infracciones y sanciones preestablecido se limitase a reproducir ese sistema al objeto particularizado de su propia regulación material no vulneraría el art. 25 de la Constitución STC 42/1987 .

Mantiene el Abogado del Estado que la infracción administrativa consistente en el incumplimiento del régimen de horarios previsto para los espectáculos públicos, tipificada en el art. 81.35 del Real Decreto 2.816/1982, de 27 Ago. , ya estaba prevista en la Orden del Ministerio de la Gobernación de 3 May. 1935 reguladora del Reglamento de Espectáculos Públicos, en cuyo art. 20 se preveía que «el retraso respecto a la hora fijada para comenzar o terminar las funciones... se corregirá por el Director General de Seguridad de Madrid, por los Gobernadores Civiles en las capitales de provincia y por los Alcaldes en las demás poblaciones, con las multas de 50, 125 ó 500 ptas., según la falta sea primera, segunda o tercera vez, respectivamente, durante cada temporada»; y su párrafo segundo preveía que «si los anteriores correctivos no resultasen eficaces, podrá la autoridad gubernativa correspondiente retirar la autorización a la empresa para continuar las representaciones en el plazo que estime prudente o de una manera definitiva, caso de reincidencia.»

Asimismo la Orden del Ministerio del Interior de 23 Nov. 1977, reguladora del horario de espectáculos y establecimientos públicos preveía en su art. 1 que «los espectáculos y fiestas terminarán y los espectáculos públicos cerrarán, como máximo, a las horas señaladas en el siguiente cuadro». Y en su art. 8, «las infracciones a lo dispuesto en la presente Orden serán sancionadas por los Gobernadores Civiles en el ámbito de su competencia y por el Director General de Seguridad, Ministro del Interior y Consejo de Ministros cuando les corresponda, de acuerdo con su cuantía, conforme a la Ley de Orden Público. En su caso, podrá llegarse al cierre del establecimiento de acuerdo con la legislación vigente.»

7. Pues bien, no cabe concurrir con la posición mantenida por el Abogado del Estado. El Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, de 27 Ago. 1982, vino a tipificar como infracción art. 81, apartado 35 el retraso en el comienzo o terminación de los espectáculos públicos respecto de los horarios prevenidos, así como a establecer un cuadro de sanciones que van desde la multa, suspensión de licencias o autorizaciones y revocación de las licencias, hasta el cierre de los locales carentes de licencia o autorización. Todo ello, dentro de un

marco normativo general de las actividades allí reguladas a que hace referencia la denominación del Reglamento, y que supone una profunda revisión y actualización de la normativa hasta el momento vigente. De hecho, el artículo único del Real Decreto 2.816/1982 , por el que se aprueba el Reglamento en cuestión, viene a derogar expresamente la normativa vigente en la materia esto es, el Reglamento de Policía y Espectáculos Públicos de 3 May. 1935 realizando una evidente sustitución normativa.

Teniendo en cuenta tal evolución normativa, no puede aceptarse, como sostiene el Abogado del Estado, que las previsiones del Reglamento de 1982, referidas a las infracciones y sanciones en materia de incumplimiento de horarios queden exoneradas de la necesidad de una habilitación legal. Como expusimos en el fundamento jurídico 3. de la presente Sentencia, no es posible, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, o alterar el cuadro de las existentes mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por otra norma de rango legal. Las excepciones a esta regla precisadas en la jurisprudencia que cita el Abogado del Estado y que se recoge en el fundamento jurídico citado se refieren, en lo que aquí importa, al supuesto en que una norma reglamentaria sancionadora constituya una «reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas» STC 42/1987 , fundamento jurídico 4.. Esto es, y como se infiere claramente, cuando la nueva norma sancionadora reglamentaria representa una mera particularización o concreción a casos singularizados de supuestos ya incluidos en normas válidamente adoptadas. Y en el presente caso no es posible estimar en forma alguna que nos encontremos ante una simple particularización de previsiones genéricas anteriores. En primer lugar, porque el precepto cuestionado no lleva a cabo particularización alguna sino que reproduce de forma prácticamente literal el contenido de la regulación reglamentaria preconstitucional. Y además, porque todas las previsiones del Reglamento de 1982 se insertan como elementos de un nuevo marco normativo general que pretende sustituir en bloque a la anterior regulación preconstitucional de la materia, y no singularizar, o particularizar, a casos muy específicos los aspectos genéricos de aquella regulación. Se trata pues, de una actualización global de la misma, y, según manifestamos en la STC 177/1992 , fundamento jurídico 3., «la pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como importante límite la imposibilidad de que, con posterioridad a la Constitución, se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria, puesto que ello no respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuesto ahora por la Constitución.»

Ciertamente, y como era razonablemente de esperar, el Reglamento de 1982 responde en muchos casos a principios ya contenidos en la regulación preconstitucional, y, en consecuencia, recoge o reitera mandatos ya presentes en ella [como por otra parte, ocurre con las previsiones posteriores, en esta materia, de la Ley Orgánica 1/1992 , que en su artículo 26 e califica como falta leve «el exceso en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas]. Pero tal lógica coherencia y continuidad normativa no puede suponer sobre la base de que se reiteran disposiciones reglamentarias preconstitucionales sancionadoras ya existentes 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 solo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así in aeternum, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal, incumpléndose el citado precepto constitucional. La mera presencia, pues, 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.

FALLO

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

Ha decidido Conceder el amparo solicitado y, en su virtud:

1. 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
2. Anular las Resoluciones administrativas de la Delegación del Gobierno en Aragón, y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de 21 Sep. 1987 y de 24 Mar. 1988, respectivamente.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 25 Oct. 1993.