

Tribunal Constitucional
SENTENCIA Num. 42/1987.
Fecha : 7/4/1987
Ponente: D. Angel Latorre Segura
Recurso tipo: Recurso de Amparo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 520/1985, promovido por el Procurador de los Tribunales don José de Murga Rodríguez, en nombre y representación de «Casinos de Mallorca, S. A.», bajo la dirección del Letrado don Santiago Muñoz Machado, contra las Resoluciones del Gobernador civil de Baleares de 16 de enero de 1981, y del Ministerio del Interior, de 3 de octubre del mismo año, por las que se impuso una multa por infracciones del Reglamento de Casinos de Juego de 9 de enero de 1979. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 8 de junio de 1985, procedente del Juzgado de Guardia, donde fue presentado el 30 de mayo anterior, el Procurador don José de Murga Rodríguez, en representación de «Casino de Mallorca, S. A.», interpuso recurso de amparo sobre la base de los fundamentos de hecho y Derecho a continuación se resumen.

2. El Gobernador civil de Baleares impuso a la sociedad hoy recurrente una multa de 250.000 pesetas al amparo de la Orden del Ministerio del Interior de 9 de enero de 1979, que aprueba el Reglamento de Casinos de Juego, sanción que fue confirmada en alzada por el Ministerio del Interior el 31 de octubre de 1981.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra las mencionadas resoluciones sancionadoras, fue estimado por Sentencia de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, de 13 de octubre de 1982, que anuló aquellas sanciones en virtud de lo dispuesto en el art. 25.1, en relación con el 9.3 y el 53.1, todos ellos de la Constitución.

Apelada esta Sentencia por el Abogado del Estado, fue a su vez revocada por otra de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 10 de abril de 1985, que confirmó los actos administrativos impugnados, como ajustados a Derecho.

3. Considera la recurrente, sin embargo, que estos actos constituyen una flagrante violación del art. 25.1 de la Constitución. En efecto, a los efectos del principio de legalidad que este precepto establece, las Cortes Constituyentes no distinguieron entre el ordenamiento penal y el ordenamiento sancionador administrativo, lo que ha hecho que la doctrina y la jurisprudencia se haya planteado la necesidad o no de reserva de Ley en este último campo.

Aunque es difícil equiparar el ordenamiento penal y el administrativo sancionador a los efectos del ámbito de cobertura de la necesaria reserva de la Ley establecido en el art. 25.1 de la

Constitución, de la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional -SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, y 77/1983, de 3 de octubre - se recaba que la potestad sancionadora de la Administración está sujeta a determinados límites y, entre ellos, al principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de dicha potestad en una norma de rango legal, con la consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan.

Ello no quiere decir que el tipo (infracción) y la sanción tengan que estar totalmente predeterminados o fijados por la Ley, ya que, en el ámbito del ordenamiento administrativo, la definición completa de conductas punibles es imposible de regular en la Ley, so pena de alterar la estructura de poder dibujada por la Constitución. Pero, al menos, esa necesaria cobertura legal establecida en el art. 25.1 alcanzan a la previsión de habilitación legal de la potestad administrativa sancionadora y a la regulación mínima, en la Ley, de los tipos y sanciones y, en concreto, de los límites máximos de éstas. Así se deduce también de la interpretación llevada a cabo por ciertos órganos del Estado, como el propio Tribunal Constitucional -aparte de en las Sentencias citadas, indirectamente también en la Sentencia de 7 de mayo de 1981 - y, especialmente, el Consejo de Estado (Dictamen núm. 44.523, de 1 de julio de 1982 y Memoria elevada al Gobierno en el mismo año). Y, si bien la Sentencia constitucional últimamente mencionada señaló que no se puede pretender la retroactividad de la Constitución en el supuesto del art. 25.1 ello significa tan sólo la validez de los reglamentos sancionadores que, sin respetar la reserva de Ley contenida en aquel precepto, se hayan promulgado con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución. Así lo confirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, que, en relación con la reserva de Ley establecida en el art. 36 de la Constitución -menos importante que la del art. 25.1, puesto que ésta afecta a derechos fundamentales y libertades públicas- declaró tajantemente que debían entenderse caducados desde el momento de la entrada en vigor de la Constitución e inconstitucionales las normas con rango de Ley que, sin contener los mínimos exigidos por la reserva, remitían a la potestad reglamentaria.

La sanción que ahora se recurre fue impuesta al amparo del Reglamento de Casinos de Juego, aprobado por Orden del Ministerio del Interior de 9 de enero de 1979, Reglamento que se remite para la imposición de multas al art. 10.2 a) del Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, el cual, a su vez, complementa lo dispuesto en el Real Decreto-ley de 25 de febrero de 1977. Este último reguló por primera vez el juego en España, dando una nueva redacción, en su art. 2, a los arts. 349 y 350 del Código Penal, y autorizando al Gobierno, en su art. 4, «para dictar, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el Real Decreto-ley determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquéllas». Dicha habilitación fue usada por el Real Decreto 444/1977, cuyo art. 10 tipificó una serie de infracciones y sanciones «con independencia de lo dispuesto en los arts. 349 y 350 del Código Penal y de las infracciones que tipifiquen los Reglamentos particulares de los juegos». Hasta entonces el ordenamiento del juego podía considerarse legal, pues no podía hablarse en esas fechas de principios constitucionales en materia de reserva de Ley de sanciones. Ahora bien, la sanción de que se trata se impuso con arreglo a la Orden ministerial de 9 de enero de 1979. Pero esta Orden no podía ampararse en una norma preconstitucional habilitadora de la potestad sancionadora que no cubría los mínimos constitucionalmente exigibles de reserva de Ley, toda vez que, a la entrada en vigor de la Constitución, había que entender caducadas las deslegalizaciones en bloque operadas por normas anteriores.

Junto a estas consideraciones se rechazan en la demanda de amparo los fundamentos de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de febrero de 1985, a la que se remite la que confirmó las resoluciones administrativas ahora impugnadas, según las cuales el bloque de la legalidad mencionado, en materia de juego, apresuradamente formado, tuvo que desarrollarse como lo hizo para atender a los apremios de una decisión política (la legalización del juego) y a la necesidad concurrente de establecer controles rigurosos para velar por intereses y valores morales necesitados de especial protección, así como que, en atención a los mismos, procede flexibilizar el imperio de la legalidad, no abandonándola, sino supliendo lo que en ella hay de garantía ex ante por la que ex post ofrece el control jurisdiccional a que obliga el art. 106 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), al ser las normas sancionadoras de rango reglamentario. Estos argumentos no son admisibles, según la recurrente, por cuanto, de un lado, la persecución de una finalidad «moralmente evaluable»

no justifica los medios empleados, cuando con ello se niegan de raíz los más elementales principios constitucionales, y, por otro, porque no puede confundirse la garantía de la reserva de Ley que consagra el art. 25.1 de la Constitución con el control de la legalidad de la actuación administrativa a que se refiere el art. 106, ni diluir aquélla en este último.

Finalmente se recuerda que el recurso de amparo se interpone contra actos de la Administración, aunque tiene su base en la inconstitucionalidad de un reglamento sancionador, que es también susceptible de recurso de amparo.

En consecuencia, se solicita de este Tribunal que anule las resoluciones administrativas impugnadas, así como los arts. 55 a 60 de la Orden Ministerial de 9 de enero de 1979, relativos al régimen sancionador.

4. Por providencia de 10 de julio de 1985, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, conforme a lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), requerir de los órganos competentes las actuaciones procedimentales previas y el emplazamiento de quienes fueron parte en los respectivos procesos, para que pudieran personarse en el recurso de amparo.

Recibidas las actuaciones requeridas y personado el Abogado del Estado la Sección acordó, por providencia de 30 de octubre de 1985, dar vista de las presentes actuaciones y de las remitidas a la Entidad recurrente, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, a fin de que en el plazo común de veinte días señalado en el art. 52.1 de la citada Ley Orgánica formularán las alegaciones que estimasen pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones el 27 de noviembre de 1985, interesando la desestimación del amparo solicitado. Tras referir los antecedentes de hecho del recurso interpuesto, subrayando los fundamentos contradictorios de las Sentencias de la Audiencia de Palma de Mallorca y del Tribunal Supremo previas al mismo, y tras señalar que lo que se solicita es la declaración de inconstitucionalidad del Reglamento de Casinos de Juego de 9 de enero de 1979, por no disponer de la debida cobertura legal, afirma el Ministerio Fiscal que el art. 25.1 de la Constitución ha extendido a las infracciones administrativas el principio de reserva de Ley ya reconocido desde tiempo atrás para los delitos, pero que el Reglamento en cuestión es válido, cualquiera que sea su fecha, pues se dictó al amparo de una norma con fuerza de Ley, el Decreto-ley de 25 de febrero de 1977, que fue emitido observando las prescripciones de disciplina normativa entonces vigente y cuya validez no se ve afectada retroactivamente por la Constitución. Ahora bien, si se reconoce -como hace la propia recurrente- la validez de una norma preconstitucional, que no se ve afectada por la publicación de la Constitución, hay que deducir que todas las consecuencias que se deriven de la misma (no opuestas a la Norma fundamental) habrá que considerarlas igualmente válidas, y así se señala en la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril (RTC 1981\11), incluso por relación a una materia -el derecho de huelga- reservada a la Ley Orgánica.

La reserva de Ley aparece, por tanto, cumplida formalmente. Pero lo que la recurrente objeta no es tanto que falte un respaldo legal explícito, como que la delegación existente en favor del Gobierno se presenta como insuficiente por excesiva, es decir, que no existe la cobertura mínima de tipos y sanciones que se deduce de la interpretación del alcance del art. 25.1 de la Constitución. Ciertamente, el art. 4 del Real Decreto-ley indicado contiene una autorización amplísima. Pero el Ministerio Fiscal se inclina a pensar que la exigencia de reserva de Ley se cumple, en lo que a la habilitación concierne, con la existencia de una Ley. Cuestión distinta es que el Reglamento se ajuste o no a los términos de la habilitación; pero ésta no es una cuestión constitucional, sino que corresponde dilucidarla a la jurisdicción ordinaria. Además, en el caso en que nos hallamos, es difícil pensar que la delegación que se hizo en favor del Ejecutivo pudiera ser más concreta y de alguna manera, aunque fuera tímida, establecer las conductas y las sanciones. Concretándonos a la sanción impuesta, ésta lo fue por incumplimiento de lo dispuesto en los arts. 32.4 y 33.4 a) del Reglamento, que se refieren a las tarjetas de entrada en los casinos y las formalidades que hay que observar, siendo su inobservancia sancionada con arreglo al art. 57. Ahora bien, es impensable que una Ley pudiera entrar en la regulación pormenorizada de los requisitos o formalidades de entrada a los casinos. Y, desde luego, no se ve qué garantía pudiera reportar que la ley hubiera concretado más de lo que dice.

El Tribunal Supremo, no en la Sentencia previa a este recurso, pero sí en otras a las que se remite, no ha obviado el problema que puede plantear la habilitación más bien genérica que contiene el citado Real Decreto-ley en su art. 4. Sólo que, ponderando las razones concurrentes, entiende que no hubo lesión del derecho constitucional invocado, pues las exigencias de la reserva legal han quedado cumplidas con una autorización menos precisa, aunque reputada razonablemente suficiente, aparte de que a ello se une la garantía del control jurisdiccional del Reglamento, que no es que desplace o sustituya a la garantía dispuesta en el art. 25.1 de la Constitución, pero sí evidencia una seria preocupación por la protección de los derechos individuales amparados constitucionalmente.

Por último, recuerda el Ministerio Fiscal que la Sentencia 73/1985 del Tribunal Constitucional (RTC 1985\73) no detectó en relación con el asunto que resolvía -la sanción de prohibición de entrar en casinos de juego a un particular- la posible oposición a la Constitución del Reglamento ahora cuestionado, y que, si bien el motivo del recurso no era el art. 25.1 sino el 24.1 y 2 de la Constitución, fue aplicado sin objeción constitucional alguna. Y la Sentencia 83/1984 (RTC 1984\83), que declaró derogada la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 (RCL 1944\1611 y NDL 27017) por infringir absolutamente una inequívoca reserva de Ley, puntualizó que ello no entrañaba la invalidez de las normas reglamentarias dictadas a su amparo hasta el momento de la derogación, aún después de la Constitución, remitiendo el control de legalidad y constitucionalidad de estas normas infralegales a los órganos del Poder Judicial, en la línea de alguno de los argumentos que ahora sostiene el Ministerio Fiscal.

6. También el Letrado del Estado, que presentó sus alegaciones el 29 de noviembre de 1985, solicita la desestimación del recurso de amparo. Apoya esta pretensión en los siguientes argumentos:

Como se indica en la demanda, el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, supuso una alteración sustancial de la ordenación normativa hasta entonces vigente en esta materia y, entre otras cosas, efectuó un conjunto de habilitaciones al Gobierno para el desarrollo reglamentario de las sanciones administrativas que puedan imponerse [art. 4.1 a)] y al entonces Ministerio de la Gobernación para establecer reglas especiales en cuanto a la constitución y funcionamiento de casinos de juego (art. 4.2). Con idéntica naturaleza preconstitucional que el Real Decreto-ley citado, el Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, dio cumplimiento, entre otros aspectos, a la habilitación del art. 4.1 a) de aquél, estableciendo, «con independencia de lo dispuesto en los arts. 349 y 350 del Código Penal y de las infracciones que tipifiquen los Reglamentos particulares de los juegos» unas concretas prohibiciones (art. 10.1), enunciando las sanciones aplicables a las infracciones de lo dispuesto en el propio Real Decreto 444/1977 y de las normas de los Reglamentos particulares que se dicten en ejecución del mismo (art. 10.2) y habilitando, a su vez, a los Reglamentos particulares de cada juego para determinar concretamente las infracciones y las sanciones a ellos aplicables (art. 10.3).

La irretroactividad de la Constitución respecto a los modos de producción normativa ha de suponer que, salvo que su contenido material se encontrase en contradicción con los preceptos constitucionales -lo que no se cuestiona- la vigencia postconstitucional de sus contenidos (tanto del Real Decreto-ley 16/1977 como del Real Decreto 444/1977) no podrá cuestionarse argumentando la exorbitante amplitud de la habilitación conferida en el art. 4 del citado Real Decreto-ley o el carácter reglamentario, y no de norma con fuerza de Ley, del art. 10 del Real Decreto 444/1977.

La fundamentación del presente recurso desarrolla la significación del principio de legalidad en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa, reconociendo el carácter necesariamente genérico de la tipificación legal, susceptible, y aún necesitada en muchos casos, de desarrollo reglamentario, lo que al Letrado del Estado parece indudable -y así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional en la STC 87/1985 (RTC 1985\87)-, teniendo presente la necesaria distinción entre las sanciones administrativas orientadas a la protección del orden general y aquellas que aparecen insertas en regímenes de supremacía especial -STC 66/1984 (RTC 1984\66)-. Pero la demanda, al valorar la observancia del límite impuesto por el art. 25.1 de la Constitución a la actuación sancionatoria administrativa, realizada ya bajo la vigencia de la Constitución, prescinde de la virtualidad que ha de atribuirse al art. 10 del Real Decreto 444/1977. En efecto,

el vicio de cobertura legal imputado al Reglamento de los Casinos de Juegos (Orden Ministerial de 9 de enero de 1979) se construye poniendo en relación directa este Reglamento con el art. 4 del Real Decreto-ley 16/1977, habida cuenta que la deslegalización efectuada por este precepto con anterioridad a la Constitución había caducado a la entrada en vigor de esta última. Pero este vicio de cobertura deja de ser tal si, junto a la cláusula habilitante del art. 4 del Real Decreto-ley, se atiende al art. 10 del Real Decreto 444/1977. Este último artículo tipifica con suficiencia (aunque siempre dentro del carácter atenuado o mínimo con que ha de predicarse la exigencia de cobertura legal para el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas), y por medio de una norma formalmente válida en el instante de su promulgación, las infracciones y sanciones administrativas en materia de juego, lo que determina que la ulterior reglamentación, emanada ya bajo la vigencia de la Constitución (Orden Ministerial de 9 de enero de 1979), responda no a una deslegalización en blanco sino a un fenómeno de remisión a la potestad reglamentaria.

Por tanto, no duda el Letrado del Estado de la proyección que como derecho fundamental corresponde al principio de legalidad en materia sancionatoria consagrado en el art. 25.1 de la Constitución, dado el carácter de garantía de las reservas de Ley previstas en ella -STC 83/1984 (RTC 1984\83)-, ni de que ello comporta la incompatibilidad con la misma de las habilitaciones en blanco a la potestad reglamentaria. Pero no es contraria a lo dispuesto en el referido art. 25.1 una regulación reglamentaria de carácter postconstitucional sobre infracciones y sanciones, siempre que en el momento de su emanación apareciera delimitada por la legislación vigente que, en el presente caso y por las razones expuestas, no sólo es el art. 4 del Real Decreto-ley 16/1977, sino también el Real Decreto 444/1977. Así se deduce de la Sentencia 83/1984 que, a efectos de determinar el alcance de su fallo, no posibilitaba la emanación de nuevos reglamentos amparados en la cláusula general habilitante de la Ley preconstitucional entonces enjuiciada, pero estableció que la pérdida de vigencia de tal habilitación no implicaba la invalidez de las normas reglamentarias ya existentes, refiriéndose, entre otros supuestos, a normas de carácter postconstitucional que aparecía como desarrollo o complemento de las de carácter preconstitucional válidamente emanadas durante la vigencia de la habilitación legal. En consecuencia, la pérdida de vigencia del art. 4 del Real Decreto-ley 16/1977 no arrastra la pérdida de virtualidad de remisiones reglamentarias, de segundo grado, contenidas en normas preconstitucionales aprobadas al amparo de aquél. Y, puesto que la Orden Ministerial de 9 de enero de 1979 no responde a la deslegalización operada por aquel Real Decreto-ley, sino a la remisión contenida en el art. 10 del Real Decreto 444/1977, norma de indiscutida vigencia y que delimita suficientemente el ámbito de esa remisión reglamentaria estableciendo una tipificación mínima de infracciones y sanciones, no puede reputarse contraria al art. 25.1 de la Constitución la citada Orden Ministerial.

A ello añade el Letrado del Estado dos últimas consideraciones. En primer lugar que, aun si se declarase la nulidad de los arts. 55 a 60 de la Orden de 9 de enero de 1979, la sanción impuesta a la recurrente procedería igualmente por aplicación directa del art. 10.2 del Real Decreto 444/1977, lo que determinaría la subsistencia de aquella sanción en virtud del principio de conservación de los actos administrativos. En segundo término, que es preciso apuntar la justificación con que la Sentencia del Tribunal Supremo que la demandante critica aprecia el efecto de vacío normativo que se produciría, respecto a la regulación del juego, si la derogación del art. 4 del Real Decreto-ley 16/1977 se extendiera a la derogación de la totalidad del bloque normativo establecido al amparo de la habilitación que contiene.

7. La representación de la Sociedad recurrente reitera en este trámite las alegaciones y pedimentos contenidos en la demanda de amparo.

8. Por providencia de 18 de marzo de 1987, se fijó para deliberación y fallo del presente recurso el día 25 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La única cuestión a resolver en esta Sentencia atañe a la pretendida infracción del derecho fundamental proclamada en el art. 25.1 de la Constitución que la Sociedad recurrente imputa al acto administrativo del Gobernador civil de Baleares por el que se le imponía una sanción pecuniaria, en aplicación de lo dispuesto en la Orden del Ministerio del Interior de 9 de enero de 1979 que aprueba el Reglamento de Casinos de Juego. La impugnación se basa precisamente

en la afirmación de que esta Orden Ministerial no respeta la garantía de la reserva de Ley o del principio de legalidad, establecida en el citado precepto constitucional, garantía que configura un verdadero derecho subjetivo de carácter fundamental. De ahí que se solicite igualmente la declaración de nulidad de todos los preceptos de la Orden Ministerial aplicada que vulneran aquella reserva de Ley.

Esta última pretensión, genéricamente enunciada, desborda, sin embargo, los límites del presente recurso de amparo, de acuerdo con lo previsto en el art. 41.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que, dirigida expresamente la impugnación contra un acto administrativo singular supuestamente lesivo de derechos constitucionales, no pueden configurarse aquellas normas como objeto autónomo del recurso de amparo, sin perjuicio de que este Tribunal pueda pronunciarse sobre su conformidad al precepto constitucional invocado en la medida en que así lo exigiera el objeto específico del recurso.

2. El art. 25.1 de la Constitución prescribe que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende 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, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

Como se ha expuesto, es esta reserva de Ley la garantía que la recurrente entiende vulnerada en el presente caso, y ello porque la sanción que le fue impuesta por la Administración se adoptó de conformidad con lo dispuesto en una norma reglamentaria, la Orden Ministerial de 9 de enero de 1979, aprobada en virtud de la remisión en blanco o incondicionada que efectuó el art. 4 a) del Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, precepto este que califica como meramente deslegalizador.

A este respecto es preciso reiterar que, si bien el alcance de la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 no puede ser tan estricto 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, de 21 de enero (RTC 1987\2)- bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales -STC 87/1985, de 16 de julio (RTC 1985\87)- o materiales, en todo caso aquel precepto constitucional determina «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal» -STC 77/1983, de 3 de octubre (RTC 1983\77)-, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan. Más aún, y hecha la salvedad de las infracciones que se cometan en el seno de las relaciones de sujeción especial, en las que la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado (STC 2/1987, citada), puede afirmarse que la reserva de la Ley contenida en el art. 25.1 de la Constitución despliega una eficacia semejante a las que establecen otras normas constitucionales. Es decir, que, como ha señalado este Tribunal con relación a alguna de ellas, la reserva de Ley no excluye «la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» -STC 83/1984, de 24 de julio (RTC 1984\83)-, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes.

En consecuencia, debe reputarse contraria a las mencionadas exigencias constitucionales no sólo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras. Puesto que las potestades administrativas relativas a la práctica de juegos o apuestas organizados por particulares o que tiene lugar en establecimientos de naturaleza privada se enmarca en el ámbito de las relaciones de supremacía o sujeción general, ya que se trata de una actividad ajena a la organización de los servicios públicos por más que estrictamente regulada y limitada, puede decirse que la remisión al reglamento del art. 4 a) del Real Decreto-ley 16/1977 no responde a las prescripciones del art. 25.1 de la Constitución, dados los amplísimos términos en que se formula: Autorización al Gobierno para dictar «las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el presente Real Decreto-ley, determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquéllas».

3. Ahora bien, que la mencionada habilitación legal no dé cumplimiento al principio constitucional de legalidad de las normas sancionadoras no significa, como la propia recurrente reconoce en coincidencia con las alegaciones del Ministerio Fiscal y del Letrado del Estado, que la misma haya perdido a radice su validez, al estar contenida en la norma preconstitucional. Este Tribunal ha señalado expresamente que «no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior» a la Constitución -STC 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico 5.º (RTC 1981\11)-, y más específicamente por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que «el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada» -STC 15/1981, de 7 de mayo, fundamento jurídico 7.º (RTC 1981\15)-. Por consiguiente, la remisión genérica del art. 4 del Real Decreto-ley 16/1977 pudo desplegar plenos efectos con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución. De ahí que tampoco pueda ponerse en cuestión, desde el punto de vista del principio de reserva de Ley, la validez del Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, que también con anterioridad a la Constitución, hizo uso de la cláusula general de habilitación indicada, lo que igualmente aceptan todos los comparecidos en el presente recurso.

Admitida esta primera conclusión, es claro, por el contrario, y así lo ponen de manifiesto la parte actora y el Letrado del Estado, que la incompatibilidad del art. 4 a) del Real Decreto-ley 16/1977 con las exigencias de rango normativo del art. 25.1 de la Constitución determina la caducidad por derogación de aquel precepto legal, es decir, de la deslegalización que efectúa de la regulación reglamentaria de las infracciones y sanciones en materia de juego, desde el momento en que adquiere vigencia el Texto constitucional, conforme a la doctrina establecida en nuestra Sentencia 83/1984, de 24 de julio -fundamento jurídico 5.º (RTC 1984\83)-.

Discrepan, en cambio, ambas partes sobre los efectos que haya de tener tal derogación en relación con la validez de la Orden Ministerial de 9 de enero de 1979, dictada ya bajo el imperio de la Constitución. Mientras que para la recurrente los preceptos reguladores de infracciones y sanciones incluidos en dicha Orden son nulos, por ampararse en una habilitación legal ya caducada, el Letrado del Estado aduce que aquéllos no traen causa directamente de la remisión normativa que opera el Real Decreto-ley 16/1977, que fue cumplimentada por el art. 10 del Real Decreto 444/1977, sino que son consecuencia de la remisión de segundo grado contenida en este último Real Decreto, perfectamente válido. En este sentido recuerda que, según lo declarado en la meritada STC 83/1984 (fundamento jurídico 5.º), la pérdida de vigencia de una habilitación legal tan amplia como la aquí contemplada, derivada de su colisión con la Constitución, no arrastra la de las disposiciones producidas a su amparo mientras estuvo vigente, «ni afortiori», la de las que, a su vez, son desarrollo o complemento de ésta (...) o no tienen otra finalidad que la de complementarlas para asegurar su concordancia con otras normas de incuestionable validez». Entre estas últimas disposiciones reglamentarias de desarrollo que siguen en vigor, a pesar de ampararse en una habilitación legal caducada o derogada, la STC 83/1984 menciona algunas aprobadas con posterioridad a la Constitución, de lo que deduce el Letrado del Estado la validez de la Orden Ministerial de 9 de enero de 1979 que ahora examinamos.

No obstante, cualquiera que sea la validez y aplicabilidad de las normas preconstitucionales incompatibles con el principio de legalidad que garantiza el art. 25.1 de la Constitución, es claro que, a partir de la entrada en vigor de la misma, toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones carece de virtualidad y eficacia. Si el reenvío al reglamento contenido en una norma legal sin contenido material alguno no puede ya producir efectos, con mayor razón aún debe predicarse esta falta de eficacia respecto a la remisión de segundo grado establecida en una norma sin fuerza de Ley. Y ello, aunque esta última contenga una regulación suficiente, si bien incompleta, de las conductas ilícitas y las sanciones aplicables, ya que tal regulación no sana las insuficiencias atribuibles a la propia Ley que le sirve de cobertura, en atención al cumplimiento de la reserva constitucional de Ley. En definitiva, el art. 25.1 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. Desde otro punto de vista, y en tanto aquella regulación legal no se produzca, no es lícito, a partir de la Constitución, 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 de rango legal.

4. Distinto es el supuesto en que la norma reglamentaria postconstitucional 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. No cabe entonces hablar propiamente de remisión normativa en favor de aquella disposición, puesto que la remisión implica la potestad conferida por la norma de reenvío de innovar, en alguna medida, el ordenamiento por parte de quien la utiliza. En realidad, se trata más 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. A este tipo de complemento o especificación reglamentaria cabe referir, por lo que al derecho sancionador se refiere, la validez declarada en nuestra STC 83/1984, cuando concuerda o se ampara en disposiciones igualmente válidas, bien porque se adecúa a la reserva constitucional de Ley, bien porque esta reserva no le alcanza retroactivamente. Y ello por la sencilla razón de que en tal caso la disposición de desarrollo reglamentario no infringe la prohibición antes señalada de alterar el sistema sancionatorio administrativo sin cobertura legal apropiada.

Sobre esas bases, el problema fundamentalmente planteado en el presente caso consiste en determinar si la Orden Ministerial de 9 de enero de 1979 alteró en lo que aquí interesa, el sistema sancionatorio anterior a la entrada en vigor de la Constitución con cuya entrada se produjo la caducidad de las habilitaciones entonces existentes o si, por el contrario, se limitó a reiterar las normas vigentes, aplicándolas o especificándolas para una materia concreta, como es la regulación de los casinos de juego. Esas normas aplicables eran las previstas en el art. 10 del Real Decreto 444/1977, que en su primer apartado tipifica algunas infracciones administrativas en materia de juegos de suerte, envite o azar y apuestas; en el apartado segundo establece las sanciones aplicables a dichas infracciones y relativas a las normas de los Reglamentos particulares que se dicten en ejecución del Real Decreto, y en el apartado tercero dispone que los Reglamentos particulares determinarán concretamente las infracciones y las sanciones a ellas aplicables.

Ahora bien, la sanción cuya nulidad se solicita se impuso como consecuencia del incumplimiento por parte de la recurrente, las obligaciones que establecía el Reglamento de Casinos de Juego, aprobado por Orden Ministerial de 9 de enero de 1979 relativa a la expedición de tarjetas de entrada, a los datos que deben figurar en ella y a su archivo, materias que regulan los artículos 32.4 y 33.4 a) de dicho Reglamento, y aunque es cierto que la cuantía de la sanción (doscientas cincuenta mil pesetas), está en los límites establecidos por el art. 10 del Real Decreto 444/1977, también lo es que la conducta sancionada sólo puede subsumirse en el supuesto previsto en dicho Real Decreto acudiendo a la genérica remisión a los Reglamentos particulares que en él se contiene. No se trata, pues, en lo que se refiere a un elemento esencial en la garantía del principio de legalidad, cual es la tipificación de las conductas sancionables, de una simple aplicación o especificación a una materia concreta de una norma más general, pero que tenga la suficiente precisión para que dé una idea clara de su contenido, sino de un juego de remisiones en blanco en que el Decreto-ley autoriza al Gobierno

para dictar las normas sancionadoras que crea convenientes y el Gobierno al hacer uso de esa autorización, reenvía también libremente, en lo que aquí interesa, a un futuro Reglamento, que es el que en último término tipifica ex novo la conducta sancionable, tipificación cuya base legal sería el uso de una habilitación amplísima y ya caducada.

En consecuencia, la sanción aplicada no tiene la cobertura legal exigida por el art. 25.1 de la Constitución, por lo que procede conceder el amparo solicitado.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia, anular la Resolución del Gobernador Civil de Baleares de 16 de enero de 1981 y la del Ministerio del Interior de 3 de octubre del mismo año, en virtud de las cuales se impuso al recurrente una multa por infracciones del Reglamento de Casinos de Juego de 9 de enero de 1979.

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

Dada en Madrid a siete de abril de mil novecientos ochenta y siete.-Gloria Begué Cantón.-Angel Latorre Segura.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Firmados y rubricados.