

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A VUELTAS CON LA LEY DE ORDEN PUBLICO (Comentario a la STS, Sala Especial de Revisión, de 10 de julio de 1991)

Miguel Casino Rubio

Universidad Carlos III de Madrid

I. INTRODUCCION



A potestad sancionadora de la Administración es —y, por razones evidentes, seguirá siéndolo— uno de los ámbitos jurídicos que mayores preocupaciones y controversias despierta. Y ello, a pesar de los constantes esfuerzos y avances tanto doctrinales, como jurisprudenciales —cuya cita, incluso selectiva, resultaría por eso mismo agotadora— surgidos en el empeño de clarificar los concretos contornos jurídicos y, por tanto, límites en los que debe envolverse el *ius puniendi* de la Admi-

nistración, y particularmente por lo que aquí nos va a interesar, en relación a las exigencias del principio de legalidad establecido en el artículo 25.1 de la Constitución.

No obstante, la práctica jurídica y la dinámica misma de la cambiante, compleja y profusa legislación de la sociedad actual nos demuestran, en este sentido —con especial tozudez—, cómo el Derecho sancionador administrativo continúa sin estar a la altura de los tiempos. Una buena prueba de ello lo constituye, sin duda, la controversia jurisprudencial surgida en el seno del propio Tribunal Supremo con motivo de la cobertura legal que la Ley de Orden Público de 1959 prestaba (hasta fechas bien recientes) a los artículos 81.35 y 82 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (aprobado por Real Decreto 2186/1982, de 27 de agosto); debate o controversia jurisprudencial a la que ha venido a poner término la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera), dictada por la Sala Especial de Revisión, de 10 de julio de 1991 (Ar. 793 de 1992), sentando la doctrina correcta que a partir de entonces debía guiar necesariamente las futuras resoluciones judiciales en esta materia.

El objeto inmediato de este estudio es, pues, el de ofrecer un comentario tanto de los precedentes jurisprudenciales contradictorios que están en el origen de la citada sentencia de la Sala de Revisión, como —y singularmente— de la sentencia misma. Antes de entrar en el comentario enunciado, permítaseme, sin embargo, hacer alguna precisión.

En primer lugar, la jurisprudencia elegida exige, según creo, una breve justificación. Pues si bien es cierto que los particulares problemas derivados de la vigencia formal —y material— de la citada Ley de Orden Público han perdido definitivamente actualidad, como consecuencia de la derogación expresa que de dicha norma legal ha efectuado la reciente Ley de Seguridad Ciudadana (Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero), los problemas de fondo a los que aquélla aludía permanecen, en todo, latentes en el panorama legislativo actual y consiguientemente, por tanto, capaces de reproducirse y prorrumper de nuevo con fuerza en el debate jurídico. Si a esta circunstancia añadimos el confucionismo y la falta de resolución que tiñen todas las sentencias (alcanzando incluso —como a continuación comprobaremos— a la sentencia de la Sala de Revisión), el comentario que ahora se aborda no resulta, estimo, impertinente.

En segundo lugar, quisiera dejar bien claro que no es mi propósito el de ofrecer una exposición detenida y acabada de todas y cada una de las cuestiones que se implican en el debate, ni siquiera de alguna de ellas. Tan

sólo pretendo poner de manifiesto la existencia de una jurisprudencia que aún hoy todavía se mueve con dificultad —casi con desconocimiento, pese a la abundante e inequívoca jurisprudencia constitucional en la materia— en la aplicación resuelta e incondicionada del principio de legalidad (art. 25.1 CE), acrecentando, con ello, las dudas de comprensión subjetiva de sus decisiones, presupuesto básico de su propia y efectiva legitimación.

II. PRESENTACION DEL DEBATE: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

El principio de legalidad enunciado en el artículo 25.1 de la Constitución comprende, como el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente, una doble garantía. *“La primera, de orden material y de carácter 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 reguladora de estas sanciones”* (por todas, STC 42/1987, de 7 de abril).

La garantía de carácter formal —que es la que ahora nos interesa— ha ofrecido y ofrece numerosas muestras de lo que el propio Tribunal Constitucional vino en llamar “matices” en la aplicación al Derecho sancionador de los principios inspiradores del orden penal. En efecto, la firme y rotunda prohibición del Reglamento en cuanto a la posibilidad de que éste defina delitos y establezca penas¹ se presenta atenuada o “matizada” en el campo administrativo-sancionador².

Paralelamente, y en relación a los efectos de la Constitución sobre normas anteriores, una firme y conocida doctrina constitucional afirma 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

¹ Vid. en este sentido Sentencias del Tribunal Constitucional 8/1981, de 30 de marzo; 89/1983, de 2 de noviembre, y 78/1984, de 9 de julio, entre otras muchas.

² El Tribunal Constitucional ha señalado, en efecto, desde el primer momento (STC 18/1981, de 8 de junio), la existencia de ciertos matices en la aplicación al orden administrativo-sancionador de los principios inspiradores del orden penal; matices que en sucesivas sentencias el Alto Tribunal ha ido señalando y articulando en torno básicamente al alcance de la reserva de Ley en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas.

momento en que la Constitución fue promulgada” (STC 15/1981, de 7 de mayo), por lo que, consecuentemente, “no es posible admitir la reserva de Ley de manera retroactiva para considerar nulas o inaplicables disposiciones reglamentarias, respecto de las cuales la exigencia no existía antes de la Constitución española” (STC 83/1990, de 4 de mayo). Congruentemente con esta tesis, el Tribunal Constitucional, tiene declarado que no infringe la exigencia constitucional de reserva de Ley “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”, pues, en estos casos, se trata más bien de una “reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras más generales, por aplicación de una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquélla” (SSTC 83/1984, de 24 de julio y 42/1987, de 7 de abril, entre otras muchas).

Esta es, en apretada síntesis, la doctrina constitucional en el tema considerado, y que proporciona las bases sobre las que cabalmente cabía esperar que construyera sus pronunciamientos el Tribunal Supremo a la hora de resolver el concreto tema controvertido que se le plantea: la conformidad o no a Derecho del régimen de infracciones y sanciones establecido en el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. La cuestión quedaba así centrada sobre dos extremos. Por un lado, determinar si las infracciones y sanciones establecidas en los artículos 81, apartado 35, y 82 del Reglamento de que aquí se trata contaban con la suficiente cobertura legal en la Ley de Orden Público, y, de otro, y en íntima relación con el punto anterior, establecer si el nuevo cuadro sancionador suponía un *novum* o alteración respecto del sistema de infracciones y sanciones contemplado en la legislación anterior, o, si por el contrario, significaba tan sólo una simple reproducción o reiteración del mismo ³.

³ El artículo 82 del Reglamento vigente establece, y por lo que aquí interesa, “que las infracciones por incumplimiento de los horarios de cierre se sancionarán con multas (hasta 1.000.000 de pesetas); suspensión o prohibición de espectáculos o actividades concretas; clausura de locales”.

Por su parte, el artículo 20 del antiguo Reglamento de Espectáculos Públicos, de 3 de mayo de 1935, cuya vigencia se mantiene con la Ley de Orden Público, calificaba como infracción, sancionada con multa (de 50 a 500 pesetas), el incumplimiento de los horarios de cierre; sanción, ésta, que caso de no resultar eficaz podía consistir en la suspensión temporal de la actividad o, incluso, en supuestos de reincidencia, en el cierre del establecimiento. En el mismo sentido, la Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1977, que fija el horario de cierre de los establecimientos públicos, señala en su artículo 8 que las infracciones a lo dispuesto en la misma serán sancionadas por las autoridades que enumera “de acuerdo con su cuantía, conforme a la Ley de Orden Público, en su caso podrá llegarse al cierre del establecimiento de acuerdo a la legislación vigente”. La remisión que la citada Orden efectúa a la Ley de Orden Público debe entenderse hecha al artículo 19 que señala las cuantías de las multas por infracción del orden público (hasta 5.000.000 de pesetas), de acuerdo con la redacción dada al citado precepto por el Decreto-ley 10/1975, de 26 de agosto.

A este respecto, el Tribunal Supremo había mostrado, en efecto anteriormente, una actitud vacilante, sosteniendo dos posturas bien distintas:

a) En la práctica totalidad de los casos en que el Tribunal Supremo había tenido ocasión de pronunciarse sobre este tema había declarado que las normas sancionadoras examinadas eran contrarias al principio de legalidad. En ocasiones, al entender que la definición misma de la infracción se mostraba “carente de previa y suficiente configuración legal” (Sentencias de 7 y 9 de marzo de 1989, Ar. 1950 y 1957, respectivamente). En otras, el reproche de inconstitucionalidad se refería a que, si bien la infracción de los horarios de cierre aparecía ya recogida en la legislación preconstitucional, “al ser distinto el cuadro de sanciones” se ha producido innovación; los artículos 81.35 y 82 “no son mera reproducción sustancial” de los preceptos de aquella legislación precedente, sino que suponían una “verdadera innovación y cambio de orientación injustificable de las normas habilitantes en que se supone apoyarse el Real Decreto 2816/1982”, y, por tanto, contrarios al artículo 25.1 de la Constitución (Sentencias de 14 de febrero de 1990, Ar. 1143 —sentencia, ésta, que se impugna en revisión—, y de 13 de marzo de 1991, Ar. 2276).

b) Paralelamente, el propio Tribunal Supremo había declarado también, sin embargo, la plena constitucionalidad del Reglamento que nos ocupa, al considerar que éste disponía de la cobertura legal apropiada, en la medida que se limitaba a “atender una indispensable e inaplazable necesidad de actualizar la reglamentación en la materia”, sin tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, y sin otras diferencias, por tanto, “que las propias del cambio de la realidad social de 1935 respecto a la de 1982” (Sentencia de 9 de marzo de 1985 —Ar. 1500— y voto particular formulado a la Sentencia de 13 de marzo de 1991, antes citada).

Estos eran, muy sucintamente, los antecedentes jurisprudenciales con los que se enfrenta el Tribunal Supremo a la hora de resolver el recurso de revisión que se le plantea con apoyo, justamente, en la existencia de resoluciones contrarias entre sí [art. 102.1. b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa].

A este respecto, importa destacar que en ninguna de las sentencias consideradas los respectivos fallos aparecen respaldados por verdaderas y meritorias argumentaciones (como sería desde luego de esperar). Antes al contrario, el Tribunal Supremo se limita en la mayoría de los casos a traer a colación o a reproducir distintas declaraciones del Tribunal Constitucional, para inmediatamente después declarar sin ningún reparo que el Reglamento

examinado se acomoda perfectamente a la doctrina constitucional previamente enunciada (como si la autoridad del órgano del que procede excusara ya de cualquier otra explicación) y, consecuentemente, afirmar o negar, según los casos, la constitucionalidad del citado Reglamento.

Pues ni cuando afirma la ausencia de una previa y suficiente cobertura legal o la innovación producida o, ni cuando sostiene justamente su contrario, el Tribunal Supremo ofrece generalmente más prueba de las razones que motivan su decisión que la justificación que en sí mismas encierran dichas afirmaciones. Y para cuando sí lo hace, he aquí que olvida por completo (guiado quizá por una fe excesiva en las tesis mantenidas por las partes) analizar el resto de las distintas cuestiones que —según nos consta— exige una correcta respuesta al problema de fondo planteado, con lo que el examen resulta igualmente del todo insuficiente. Como se verá, en cualquier caso muy poca cosa.

En estas condiciones, el problema continuaba en gran medida sin resolver. De ahí que, bien mirado, lo censurable de las sentencias consideradas estriba (más allá del acierto o no de la solución final) en no afrontar decididamente las distintas cuestiones esenciales a que, expresa o implícitamente, se refería el debate. La respuesta dada por las indicadas sentencias se presentaba de esta forma en la práctica más como el resultado de una cierta intuición inobjetable, que como el fruto de un razonamiento jurídico correcto⁴. Y de ahí, en fin, que la contradicción existente lo era fundamentalmente en cuanto al resultado o fallo, pues tanto en unas como en las otras sentencias indicadas los puntos de partida y las concretas líneas argumentales mantenidas en uno u otro sentido no eran —en tanto que parciales— del todo coincidentes⁵.

III. EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA COMENTADA

En estas circunstancias la cuestión llega a la Sala de Revisión. A ésta le quedaba, pues, por cumplir la tarea de dar una respuesta acabada a los numerosos interrogantes que habían quedado por resolver.

⁴ Me parece que la explicación a tal proceder ha de buscarse en la tensión que deriva, por un lado, de la existencia de una cierta inercia por parte de nuestros Tribunales contencioso-administrativos a aceptar y salvar Reglamentos materialmente correctos (dada la especial significación que la potestad reglamentaria ha tenido, y tiene, en nuestro Derecho), y, por otro, de la aplicación, a veces simplemente mecánica, de las exigencias que imponen los nuevos postulados formales de la Constitución.

⁵ La parte demandada en revisión va a sostener la inadmisibilidad del recurso interpuesto por entender justamente que no se daba la necesaria contradicción entre las sentencias ofrecidas en comparación. Pretensión que finalmente no fue aceptada.

El Tribunal Supremo después de constatar, de acuerdo con las tesis mantenidas por las sentencias precitadas, la efectiva existencia de una doctrina contradictoria, lo que le permite franquear el paso a la admisibilidad del recurso de revisión, entra a examinar cuál sea la doctrina jurídicamente correcta en relación con el tema planteado.

Con este propósito la Sala de Revisión comienza dando cuenta de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia (en los mismos términos antes vistos). Todo parecía indicar que el tema iba a ser abordado por fin con complitud. Sin embargo, muy pronto la propia Sala se va a encargar de desvanecer toda esperanza, puesto que todo el razonamiento que aquélla desarrolla a lo largo de los fundamentos jurídicos 6.º y 7.º da muestra una vez más de prácticamente los mismos defectos antes denunciados. En efecto, la Sala de Revisión va a declarar la plena constitucionalidad de los preceptos reglamentarios cuestionados (solución con la que, no obstante, y dicho sea de paso, coincidimos), pero —y aquí reside justamente su error— sobre la base nuevamente de argumentaciones fragmentarias e incompletas, cuando no claramente equivocadas, que resultan ser por ello más elusivas justificaciones que auténticos razonamientos jurídicos destinados a resolver de una vez por todas la controversia que existía en la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo; y contribuyendo así a confirmar el sentimiento de insatisfacción e incertidumbre que habían dejado tras de sí las anteriores sentencias. Pero veámoslo más detenidamente.

La Sala de Revisión afirma en primer lugar la suficiencia de la cobertura legal que a su juicio sigue prestando la Ley de Orden Público al Reglamento controvertido, en los siguientes términos:

En tal sentido puede sostenerse la cobertura que a tal Reglamento sigue prestando la Ley de Orden Público (...), pues no debe olvidarse que (...) el orden público es un concepto jurídico que puede integrar en su contenido expansivo al de «tranquilidad pública», y desde él justificar sobradamente la intervención administrativa.

En la medida en que la continuidad de la apertura de un establecimiento público potencialmente molesto (ruido, etc.) pasada la hora de su cierre obligado puede incidir —y de hecho así ocurre— sobre el valor tranquilidad pública, determinando a veces situaciones de protesta u oposiciones del vecindario afectado, susceptibles de desembocar en alteraciones de una normal convivencia ciudadana. En esa medida el hecho o actividad imputada podrá encajarse —según los diferentes supuestos— en los supuestos previstos en los artículos 2.e) y 2.i) de la Ley de Orden Público”⁶.

⁶ La Ley de Orden Público (Ley 45/1959, de 30 de julio), al definir los actos contrarios

Dicho lo anterior, la Sala de Revisión afirma, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional que predica la imposibilidad de exigir retroactivamente el cumplimiento del principio de reserva de Ley, la vigencia y validez de las normas preconstitucionales, “mientras otras de igual o superior rango no vengan a derogarlas”. Sobre esta base, la Sala niega que la infracción definida en el artículo 81.35 del Reglamento de 1982 suponga una innovación contraria al artículo 25.1 de la Constitución. En efecto:

“...la norma contenida en el apartado 35 del artículo 81 del Reglamento de 1982 no innova nada, pues se limita a calificar como falta administrativa «el retraso en el comienzo y terminación de los espectáculos o en el cierre de los establecimientos públicos, respecto de los horarios prevenidos». El contenido del mandato es idéntico o en lo esencial coincidente con lo preceptuado en el artículo 20 del Reglamento de 1935 y lo dicho en el artículo 8 de la Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1977”.

Salvado, el primer obstáculo, la Sala de Revisión se adentra en el segundo de los reproches de inconstitucionalidad antes considerados; esto es, entra a examinar si el cuadro de sanciones establecido en el artículo 82 del Reglamento supone una innovación contraria a las exigencias derivadas del principio de legalidad, tal y como afirmaba, entre otras, la Sentencia de 14 de febrero de 1990, ahora impugnada.

Como se recordará la indicada sentencia había declarado la innovación producida “al ser distinto el cuadro de sanciones”. Pero prácticamente nada más, de tal forma que no resultaba nada fácil discernir si la innovación censurada se refería aisladamente a la naturaleza de las sanciones a imponer, al *quantum* de las mismas o a los criterios señalados para su graduación o a todos estos elementos globalmente considerados. En cualquier caso, la Sala de Revisión confirma la constitucionalidad de todos ellos bajo el manto reiterado de un mismo argumento: el cuadro de sanciones establecido en el artículo 82 del Reglamento de 1982 es “el mismo (en sus líneas esenciales) técnicamente mejorado y actualizado”, pues, por un lado, “las sanciones son las mismas: multa, suspensión o clausura”, y, de otro, las medidas de graduación reproducen esencialmente las ya previstas en la legislación anterior.

En mérito de todo ello, la Sala de Revisión va a estimar el recurso de revisión interpuesto, declarando la conformidad con el artículo 25.1 de la

al orden público, contemplaba en los distintos apartados de su artículo 2 otros tantos supuestos de actos o actividades constitutivos de infracción. Así concretamente, en el apartado e) se refería a “las manifestaciones y las reuniones públicas ilegales o que produzcan desórdenes o violencias, y la celebración de espectáculos públicos en iguales circunstancias”, y en el apartado i) “a los que de cualquier otro modo (...) alterasen la paz pública o la convivencia social”.

Constitución de las normas contenidas en los artículos 81.35 y 82 del Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 1982, y rescindiendo, en consecuencia, la sentencia impugnada de la Sala 3.^a, Sección 9.^a, del Tribunal Supremo, de 14 de febrero de 1990 (Ar. 1143).

Hasta aquí, el relato del contenido básico de la sentencia, y que creo que da perfecta cuenta de su interés. Y no tanto porque viene a romper definitivamente con una línea jurisprudencial mayoritaria, sentando la doctrina que a partir de entonces debe guiar necesariamente las resoluciones judiciales futuras en esta materia, sino más exactamente por los términos en que precisamente se formula dicha doctrina.

Desde esta perspectiva nos encontramos una vez más ante una ocasión perdida. Seguramente la sentencia habría tenido efectos más profundos y pacificadores si en lugar de operar sólo sobre la base de elusivas argumentaciones hubiese puesto el acento en los problemas sustantivos⁷. El (cada vez más intenso) diálogo o colaboración entre Ley y Reglamento en materia sancionadora exige de nuestros Tribunales (aunque también una actitud más diligente y responsable de las instancias de producción normativa) un mayor celo, con explicitación de las razones, en la tarea de enjuiciar la validez de las normas reglamentarias sancionadoras desde el punto de vista del principio de legalidad.

En este sentido, el razonamiento de la Sala de Revisión resulta además difícilmente justificable en alguno de sus puntos. En efecto, si bien es cierto que en el caso que nos ocupa la reserva de Ley no incide en la normativa preconstitucional (Reglamento de Espectáculos Públicos de 1935 y Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1977) producida bajo el amparo de la habilitación legal contenida en la Ley de Orden Público⁸, lo es también, que dicha habilitación legal debe entenderse derogada tras la entrada en vigor de la Constitución. Pues la cobertura legal que la citada Ley presta al Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982, no responde a las prescripciones del artículo 25.1

⁷ La Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1992 (Ar. 2019) —primera instancia, según me consta, dictada sobre el mismo asunto con posterioridad a la sentencia de Revisión, y de la que, por cierto, ha sido ponente el mismo Magistrado que lo fue en la sentencia impugnada y rescindida entonces—, confirma la constitucionalidad de las normas litigiosas como consecuencia de la obligación de acatar “necesariamente” (así lo dice gráficamente) la doctrina de la sentencia de la Sala Especial de Revisión expuesta en el texto. Con posterioridad, *vid.* Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1992 (Ar. 2635).

⁸ La disposición final segunda de dicha Ley autorizaba, en efecto, al Ministerio de la Gobernación (hoy del Interior) y al Gobierno “para dictar las normas reglamentarias que pueda exigir la ejecución de los preceptos de esta Ley”.

de la Constitución, dada la amplitud y vaguedad con las que las infracciones se formulan⁹.

Prescindiendo de hacer un análisis detenido, me parece claro que ninguna de las infracciones definidas en los apartados del artículo 2 de la Ley de Orden Público tienen, en efecto, un contenido material propio y suficiente capaz de proporcionar la cobertura legal apropiada. Ni la "ilegalidad" a que se refiere el apartado e) ni "la alteración de la paz pública o convivencia social" del apartado i) describen conductas o acciones —al menos con la precisión necesaria— contrarias al orden público, sino, todo lo más, incumplimientos formales, genéricos y abstractos. Pues en el primer caso, si es el incumplimiento de los horarios de cierre el que determina la "ilegalidad", la definición del tipo no existe en la Ley, sino que la fija el Reglamento¹⁰. Y en el segundo, la amplísima formulación de dicho apartado puede comprender, interpretativamente y sin sujeción a criterios seguros —toda vez que la Ley no proporciona ninguno—, prácticamente cualquier tipo de conducta, con lo que desaparece la posibilidad misma de realizar el juicio de legalidad y constitucionalidad de las normas reglamentarias respecto de su subordinación a la Ley en la definición de las infracciones¹¹.

Porque ni la simple constatación de la necesidad de actualizar un sistema de multas totalmente inadaptado a las circunstancias socio-económicas del momento, ni, mucho menos, la certidumbre de la proximidad de una nueva ley (la Ley de Seguridad Ciudadana) que renueve válidamente la habilitación legal para ejercer la potestad reglamentaria de desarrollo¹² son

⁹ En este sentido, *vid.*, por todas, STC 83/1984, de 24 de julio (fundamento jurídico 5.º).

¹⁰ Este era básicamente el argumento empleado por las Sentencias de 7 de marzo y 9 de marzo de 1989, citadas en el texto, para declarar nulos los correspondientes actos administrativos sancionadores. En todo caso, debe señalarse que el problema del grado de detalle que debe contener la Ley en la tipificación de las conductas sancionables o, lo que es lo mismo, el alcance de la remisión al Reglamento, continúa abierto sin que existan reglas apriorísticas válidas para todos y cada uno de los casos. En este sentido, puede consultarse la STC 3/1988, de 21 de enero, que declara la constitucionalidad de un precepto legal (el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, de Vigilancia y Seguridad, que establecía como infracciones a la seguridad pública "el incumplimiento de las normas de seguridad *impuestas reglamentariamente*"). El tema, como se verá, es de mayor calado y requiere un análisis detenido que, repito, excede a la naturaleza de este comentario. Tan sólo me interesa destacar que en cualquier caso la fundamentación de la Sala de Revisión resulta extremadamente débil e injustificada.

¹¹ Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, "la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que las remisiones hagan posible una regulación *independiente* y *no claramente subordinada a la Ley*" (por todas, STC 83/1984, de 24 de julio). Es, por tanto, el criterio de la subordinación y dependencia el que, en definitiva, permite establecer, caso por caso, el espacio dentro del cual puede producirse lícitamente el desarrollo reglamentario.

¹² Estos habían sido precisamente, entre otros, los argumentos esgrimidos por la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1985, citada en el texto, para justificar la validez del Reglamento cuestionado y que indirectamente hace suyos la sentencia de la Sala de Revisión cuando afirma (fundamento jurídico 6.º) compartir las razones jurídicas entonces mantenidas.

argumentos bastantes para poder entender legítimamente cumplidas las exigencias que impone el principio de legalidad. El alcance del desarrollo normativo de las sanciones por vía reglamentaria se haya sujeto a partir de la Constitución a ciertos límites y requisitos, y cuyo efectivo respeto marca, en todo caso, el fin del margen interpretativo del que disponen los Tribunales a la hora de enjuiciar la validez de las operaciones de desarrollo reglamentario. Es decir, ya no se puede ir más allá y pretender relativizar aún más dichos requisitos o límites sin grave riesgo de suprimirlos, sobre tódo si es en nombre de razonamientos tan sumamente frágiles y tan poco explicitados. No se trata, obvio es decirlo, de colocar bajo permanente sospecha de nulidad el desarrollo reglamentario en materia sancionadora. Esta colaboración debe sin duda existir (incluso en algunos casos debidamente justificados con amplitud), sino que, antes al contrario, de lo que se trata es de garantizar al máximo la aplicación resuelta e incondicionada de la Constitución.

De acuerdo con lo dicho hasta aquí, es evidente, y sin necesidad de mayor razonamiento, que la validez de las normas reglamentarias postconstitucionales cuestionadas no podía fundarse —como incorrectamente, a mi juicio, señala la sentencia de la Sala de Revisión— en la supuesta suficiencia de la cobertura legal de la Ley de Orden Público.

Admitido esto, aquella validez —caso de existir— sólo podría derivarse cabalmente como consecuencia de la consideración de dichas normas como el resultado de un ejercicio normativo en tiempo postconstitucional destinado simplemente a la reiteración, continuación o reordenación de la legislación preconstitucional vigente. Quiere esto decir, que el problema planteado consistía fundamentalmente en determinar si el Reglamento de 27 de agosto de 1982 alteró el sistema sancionatorio anterior a la entrada en vigor de la Constitución o si, por el contrario, se limitó a reiterar las normas vigentes. Desde este punto de vista, la sentencia de la Sala Especial de Revisión establece, a mi juicio, un fallo correcto, pero que, no obstante, al no estar suficientemente motivado provoca dudas de comprensión¹³.

¹³ La infracción relativa al quebrantamiento de los horarios de cierre del artículo 81.35 del Reglamento examinado reproduce claramente los términos en que dicha infracción aparecía tipificada en la legislación vigente (art. 20 del antiguo Reglamento de 3 de mayo de 1935 y art. 8 de la Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1977), por lo que el Tribunal acierta cuando afirma (desde este estricto punto de vista, y prescindiendo del error en que incurre al pretender reforzar su tesis con apoyo en la cobertura legal que ofrecía la Ley de Orden Público), la validez del citado precepto.

Más problemas plantea, sin embargo (o podía llegar a plantear), la comprensión de las razones que llevan a la Sala a declarar la plena conformidad del cuadro sancionador establecido en el artículo 82. Baste señalar a este propósito, que nada se dice, por ejemplo, acerca del incremento sustancioso en la cuantía de las multas señaladas en citado artículo 82 respecto de

En definitiva, nos encontramos ante una sentencia (al igual que las sentencias que la provocan) que deja escapar una clara oportunidad (y de cuyo desánimo y falta de resolución se resiente gravemente su propia autoridad y credibilidad, más aún si tenemos en cuenta el carácter excepcional y extraordinario del recurso de revisión, y el propósito de unidad de jurisprudencia que lo inspira) en la tarea común que todos debemos asumir de contribuir a diseñar y fijar un sistema de reglas (lo más acabado posible), con arreglo al cual poder abordar con mayor confianza y garantías el siempre difícil problema de la potestad sancionadora de la Administración —sin duda, uno de los aspectos capitales del modelo constitucional de distribución de potestades públicas— (más aún si tenemos en cuenta el carácter excepcional y extraordinario del recurso de revisión, y el propósito de unidad de jurisprudencia que lo inspira).

Es, pues, de esperar —además de obligado— que el recién estrenado recurso de casación para la unificación de doctrina sea tratado por nuestro Tribunal Supremo de forma muy distinta a la ofrecida en la sentencia comentada. La jurisdicción contencioso-administrativa será la primera en agradecerlo.

las establecidas en el antiguo Reglamento de 1935; incremento sólo salvable a través de la remisión que la Orden Ministerial efectúa en este punto al artículo 19 de la Ley de Orden Público. Antes al contrario, si bien se mira, una primera lectura de la sentencia conduce a apreciar derechamente la innovación contraria al artículo 25.1 que tal incremento significaría.

