

sito ha de ser interpretado ponderando en cada caso las circunstancias concurrentes, para evitar una mecánica aplicación del mismo que lo convierta en un obstáculo formalista y desproporcionado en sus consecuencias, con relación a su propia finalidad (STC 128/86).

4. Es preciso, pues, trasladar esta doctrina al presente caso y examinar si la interpretación realizada por los órganos judiciales sobre el alcance de lo que no es sino una consignación defectuosa, por error numérico, resulta contraria a las exigencias constitucionales del derecho al acceso a los recursos, comprendido en el artículo 24.1 C.E. y al principio pro actione.

Al respecto, es determinante enjuiciar la voluntad de los actores de cumplir con el mencionado requisito procesal, que causó la inadmisión de su recurso de apelación; la diligencia manifestada al respecto, la importancia y finalidad de dicho requisito, así como, finalmente, las consecuencias que se derivarían (de subsanar el defecto) para las demás partes en el proceso. En suma, se ha de ponderar la entidad real del defecto en relación con la finalidad perseguida por la Ley 3/1989 al establecer la necesidad de depositar el importe de la condena, debiendo inspirarse cualquier resolución que se tome en criterios de proporcionalidad (STC 57/1988).

Del examen de las actuaciones resulta la voluntad real de los recurrentes de cumplir con el requisito exigido por la Ley Orgánica 3/1989 para recurrir en apelación, al efectuar el depósito legalmente establecido, si bien en cuantía equivocada. Esta equivocación, de escasa cuantía respecto al importe exacto que debió depositarse, no puede justificar la inadmisión de la apelación, por ser absolutamente desproporcionada con la entidad real del defecto, la finalidad perseguida por la Ley, que no es otra, —tal y como ya señaló— de evitar recursos meramente dilatorios, lo que no acontece en el presente caso. En definitiva, y por aplicación de la doctrina antes expuesta y la más elemental aplicación del principio de proporcionalidad, debe concluirse que entre la voluntad de los actores de recurrir y cumplir con los requisitos procesales exigidos para tener acceso a la apelación, y la falta de consignación de los intereses de la indemnización ha de darse mayor trascendencia al primero de ellos, pues lo contrario comportaría un sacrificio innecesario y desproporcionado del derecho fundamental.

De cuanto antecede resulta claro que el Juzgado de Primera Instancia de Inca debió dar oportunidad a los demandantes para subsanar un defecto procesal, que no revelaba voluntad de desistimiento ni finalidad dilatoria, y cuya subsanación era por tanto posible. Al no haberlo hecho así procede estimar el recurso de amparo.

5. Al otorgarse el amparo es procedente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, declarar la nulidad de los Autos recurridos, pero no así de la providencia de 25 de febrero de 1991, pues la vulneración denunciada no es imputable a dicha providencia, sino a los Autos expresados, y retrotraer las actuaciones al momento anterior al Auto dictado por el Juzgado de Inca de fecha 19 de marzo de 1991 con el derecho de los recurrentes a que se les conceda un plazo razonable para subsanar el depósito por ellos constituido, que deberá incluir también los intereses, tal como exige la Ley, quedando de esta forma restablecido su derecho fundamental, sin que resulte posible a este Tribunal ordenar la admisión a trámite del recurso de apelación, por no poder extenderse más allá de lo previsto en sus decisiones, según el art. 54 de la Ley Orgánica para preservar y restablecer el derecho vulnerado, y porque además corresponde primero al Juzgado de Inca, y después a la Audiencia, en su caso, pronunciarse sobre si el recurso de apelación formulado ha sido presentado o no fuera de plazo, como así lo entiende el Juzgado, en méritos de una interpretación subjetiva de los efectos del recurso de aclaración respecto a los plazos para recurrir la Sentencia aclarada, con relación a la que el

Ministerio Público no se muestra conforme, al estimar que la interposición de un recurso de aclaración suspende el plazo para recurrir la Sentencia para todas las partes, y no sólo para quién lo interpone; cuestión esta sobre la que la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Mallorca no resolvió, y sobre la que este Tribunal no se pronuncia por no haber sido objeto de amparo (STC 96/1983).

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo formulado por don Josep Torrandell Martí, doña María Nadal Plomer, don Manuel Román Parrado y doña Rosario Pastor Vázquez y, en su virtud:

1.º Reconocer a los recurrentes el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los recursos.

2.º Declarar la nulidad del Auto de 19 de marzo de 1991 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Inca, recaído en el juicio verbal 185/90, así como del Auto, de 15 de junio de 1991, de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Mallorca.

3.º Restablecer a los recurrentes en la integridad de sus derechos retrotrayendo las actuaciones al momento procesal anterior a dictarse el Auto de 19 de marzo de 1991.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de abril de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

**12310** *Sala Primera. Sentencia 120/1994, de 25 de abril de 1994. Recurso de amparo 1.570/1991. Contra Resolución del Gobernador civil de Sevilla, dictada en expediente sancionador al amparo del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Vulneración del principio de legalidad: sanción sin cobertura legal.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.570/91 interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Antonio María Alvarez-Buylla en nombre y representación de don Juan Antonio Mejías Tovar, con asistencia del Letrado don Manuel Valverde Muñoz contra la Resolución que el

Gobernador civil de Sevilla dictó el 28 de marzo de 1988. Han sido parte además el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, actuando como Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada el 15 de julio de 1991 se interpuso el recurso de amparo de que se hace mérito en el encabezamiento y allí se nos dice que el 18 de febrero de 1988, el Gobernador civil de Sevilla acordó la incoación de expediente sancionador por entender que la «Taberna Mejías», propiedad de don Juan Antonio Mejías Tovar, era centro de reunión de personas relacionadas con el tráfico y consumo de sustancias estupefacientes, formulándose pliego de cargos por tal concepto en relación con los arts. 74.2 y 79 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (Real Decreto 2816/1992, de 27 de agosto). El 11 de marzo el imputado presentó pliego de descargo negándolo y aduciendo que los hechos denunciados venían ocurriendo en esa zona antes de la apertura de su establecimiento. El 28 de marzo el Gobernador civil de Sevilla acordó la clausura de dicho establecimiento por las razones expuestas, y el 8 de abril siguiente se procedió a cerrar el local, en ejecución de la Resolución anterior. El 20 de abril el actor recurrió en reposición la ejecución del Acuerdo, que no le había sido notificado previamente, invocando en sus alegaciones los arts. 24.2 y 25.1 de la Constitución.

Por otra parte, el 13 de abril el propietario del local clausurado había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el referido Acuerdo al amparo de lo dispuesto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, con base en la infracción de los arts. 24.2 y 25.1 de la Constitución Española por el acto impugnado. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Sevilla dictó Sentencia el 15 de diciembre siguiente, anulatoria del Acuerdo gubernativo por entender que los hechos imputados no eran antijurídicos o no se acreditó la comisión de ilícito alguno, aludiendo en el fallo expresamente al art. 24, sin referencia alguna al 25 C.E. La Abogacía formuló recurso de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuya Sección Novena dictó Sentencia el 18 de diciembre de 1990, en la cual revocaba la de instancia y confirmaba el acto administrativo impugnado, analizando únicamente la incidencia en el caso del art. 24, sin considerar el 25 C.E., ya que el actor no había recurrido a la Sentencia de la Sala Territorial.

2. La Sala de Vacaciones de este Tribunal, en providencia de 5 de septiembre de 1991, admitió a trámite la demanda teniendo por personado y parte al recurrente y requiriéndose de los Tribunales intervinientes la remisión por testimonio de las actuaciones practicadas, a la vez que se ordenaba el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso. Se acordó también formar pieza separada para el incidente de suspensión, a la cual se dió lugar por Auto de 14 de octubre. En otra providencia de 30 de septiembre se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado y, una vez recibidos los testimonios pedidos, en providencia de 11 de noviembre abrióse un plazo común de veinte días para que las partes en litigio pudieran formular las alegaciones que tuvieran a bien.

3. El Ministerio Fiscal las evacuó en un sentido favorable al amparo, aun cuando únicamente por infracción del art. 25.1 de la Constitución, pero no del 24. En su opinión, habiéndose invocado la vulneración de ambos ha de llegarse sin embargo a la conclusión de que el material probatorio acumulado es suficiente y su valo-

ración corresponde a la jurisdicción ordinaria. Ahora bien, la vulneración del principio de legalidad fue denunciada por el Fiscal, en las distintas instancias judiciales, negando que en las resoluciones impugnadas se cite precepto alguno que tipifique la conducta descrita, aun en el supuesto de que se admitiera como norma de cobertura legal del Reglamento la Ley de Orden Público de 1959. Por otra parte, la limitación de la Sentencia de instancia, que anuló el acto impugnado solo por infracción del art. 24 de la Constitución no impedía al Tribunal Supremo y a este Tribunal conocer de la violación del art. 25.

4. El Abogado del Estado, en escrito que tuvo entrada el 5 de diciembre, mostró su oposición al amparo. A su parecer la predeterminación normativa de la conducta constitutiva de la infracción administrativa es suficiente, por entender que no se ha discutido el rango formal de la norma aplicada, sin que exista tampoco indefinición del tipo. La conducta imputada encaja en el art. 81.29 del Reglamento de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, subordinado al art. 2, apartados i) y e) de la Ley de Orden Público de 30 de junio de 1959, al traficarse en el establecimiento con sustancias estupefacientes. Por otra parte, niega también que se haya violado el art. 24 de la C.E., ya que ha existido actividad probatoria de cargo suficiente, consistente en declaraciones de los vecinos, informes policiales y las propias manifestaciones del sancionado que fue oído en dos ocasiones durante la tramitación del procedimiento administrativo. También pone de manifiesto la existencia de una condena penal por tráfico de drogas en el establecimiento citado.

5. A su vez, el demandante, en escrito que tuvo entrada el 11 de diciembre, insiste en pedir la anulación del acto impugnado alegando la violación del art. 24, por entender que no ha existido prueba suficiente de la conducta que se le imputa, ya que alguna de las actuaciones policiales que se citan son de fecha anterior a la apertura del establecimiento y la propia policía manifiesta que el tráfico de estupefacientes denunciado se desarrolla fuera del local denunciado. Aclara finalmente que en el Juzgado de Instrucción núm. 5 de los de Sevilla se siguió el Procedimiento Especial de Urgencia bajo el núm. 32/88 en el que se condenó a los inculcados, como autores de un delito contra la salud pública, sin que en la Sentencia se haga reproche alguno al demandante ni a su establecimiento. También alega la violación del art. 25 de la C.E. por falta de concreción del tipo sancionador invocado y por no respetar la norma aplicada el principio de reserva de ley.

6. La Sección, para mejor proveer, ordenó el 23 de febrero de 1993 al Gobierno Civil de Sevilla que remitiera testimonio íntegro del expediente administrativo correspondiente a este asunto y, una vez recibido, otra providencia de 29 de marzo abrió un nuevo plazo de diez días para que las partes pudieran ampliar sus alegaciones, habiéndolo hecho tan sólo el Abogado del Estado, que insiste en su planteamiento inicial a la vista de los datos obrantes en el expediente.

7. Por providencia de 20 de abril de 1994 se acordó señalar para deliberación y votación, esta Sentencia, el día 25 de igual mes y año.

### II. Fundamentos jurídicos

1. En este recurso de amparo que muy bien pudiera calificarse como híbrido o mixto se impugna directa e inmediatamente la Sentencia que el 18 de diciembre de 1990 pronunció el Tribunal Supremo, por su Sala Tercera, aun cuando a su través la acción se dirige contra un acto administrativo, el que produjo el Gobernador Civil de Sevilla ordenando, pues orden era, la clausura, de la «Taberna Mejías» por ser un foco de distribución

de droga al menudeo con incidencia en la paz ciudadana, orden que fue ratificada en la vía judicial contencioso-administrativa dentro del proceso especial y sumario para la protección de los derechos de la persona configurado por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre y subsistente provisionalmente, mientras no se arbitre otro, (Disposición transitoria segunda 2 LOTC). El fundamento de la impugnación es ahora el mismo que se utilizó ya en el pliego de descargo formulado en el expediente administrativo sancionador y desde entonces ha permanecido inalterado. En síntesis, se le achaca no haber prueba suficiente para quebrar la presunción de inocencia y carecer de cobertura legal adecuada la norma reglamentaria que tipifica la infracción, tipificación además desprovista de la claridad y precisión exigibles, reproches todos para cuyo respaldo se invocan, respectivamente, los arts. 24.2 y 25 de nuestra Constitución. La pretensión, en definitiva, postula la nulidad de los actos de los poderes públicos judicial y ejecutivo, que de consuno se impugnan y, por tanto, de la sanción impuesta.

Una vez perfilado así, desde todas sus facetas, el objeto de este proceso constitucional, conviene señalar en una mirada retrospectiva que esa misma pretensión obtuvo respuestas diferentes y aun opuestas en lo contencioso-administrativo. La Sala de este orden jurisdiccional en el Tribunal Superior de Justicia de Sevilla dio lugar a ella, mientras que el Tribunal Supremo, en apelación, dijo lo contrario. La lógica del sistema impone la prevalencia de la decisión judicial de la segunda instancia, en cualquier caso y con mayor razón cuando el Juez de ésta ostenta, desde la propia Constitución (art. 123), una supremacía que se traduce en la doctrina legal cuya función complementaria del ordenamiento jurídico con valor normativo reconocen el Código Civil (art. 1.6) y la propia Ley de la jurisdicción cuando regulaba otrora los recursos extraordinarios de apelación en interés de Ley o de revisión para la homogeneización jurisprudencial [arts. 101 y 102.1 b) L.R.J.C.A.] y configura hoy los de casación para la unificación de doctrina y en interés de Ley, herederos de aquellos [arts. 102.a y 102.b L.R.J.C.A. en versión de la Ley 10/1992]. Pues bien, en este juego de las dos instancias la Sentencia que puso fin a la primera entendió que el acto administrativo adolecía de uno de los achaques denunciados —la prueba insuficiente— y lo anuló, sin pararse a analizar el otro motivo de la impugnación por ser redundante al efecto pretendido y, en consecuencia, innecesario. De tal decisión se alzó en apelación el Abogado del Estado, sin que el favorecido por ella compareciera como apelado ante el Supremo.

En este punto y hora, y por la trascendencia que puede tener la actitud de los litigantes para la admisibilidad del amparo, no está de más recordar que «el personarse como apelado no es un deber» (STC 61/1990), sino una facultad y esta su naturaleza potestativa impide que la inactividad pueda volverse contra su autor más allá de su propio ámbito en el proceso donde se produce. En tal sentido hemos dicho ya que «carecería de toda lógica imponer al acusado la carga de formular un recurso en contra de su propio interés, para exigir la revisión de los fundamentos de la Sentencia, pero sin alterar el sentido absolutorio del fallo» (STC 194/1990). Aun cuando surgidas al socaire de la jurisdicción penal, tales reflexiones son extrapolables al caso que ahora nos ocupa. No cabe la menor duda de que al propietario de la «Taberna» clausurada le bastaba la revocación judicial de esta medida, sin importarle demasiado cual de sus alegaciones hubiera triunfado dialécticamente y lo mismo ocurre a la inversa. El objeto de la apelación quedó contrañido a uno de los dos motivos iniciales, sobre el cual se pronunció negativamente el Tribunal Supremo y tal limitación del enjuiciamiento, que es el efecto propio de no haber comparecido como apelado el ganador de la primera instancia, no puede

ser un óbice para la admisibilidad en este proceso constitucional. Efectivamente, «aun cuando quien obtuvo Sentencia favorable en la instancia no recurriera la misma, ni se personara en la apelación, se entiende que ha agotado la vía judicial a los efectos de comparecer ante el Tribunal Constitucional» (STC 61/1990). En definitiva, se ha cumplido el presupuesto procesal antedicho [art. 44.1 a) LOTC] y ello abre la puerta al conocimiento en sede constitucional de las dos cuestiones planteadas desde un principio.

2. Aun cuando desde una perspectiva sistemática hubiera de colocarse en lugar preferente el análisis de la antijuridicidad, como hemos hecho en algún otro planteamiento que guarda cierta analogía con este (STC 102/1994), conviene al caso posponerlo y empezar por el primero de los agravios de los cuales se queja el propietario de la «Taberna» clausurada, que guarda relación con la culpabilidad, elemento subjetivo cuya presencia es inexcusable. No existe responsabilidad sin culpa o responsabilidad objetiva en el *ius puniendi* y la potestad sancionadora, y ello conlleva la necesidad de determinar la autoría de la acción o de la omisión sancionable. Ahora bien, un principio complementario, configurado constitucionalmente como garantía en lo sustantivo y en lo procesal, proclama la presunción de que toda persona acusada de una infracción es inocente mientras no se demuestre lo contrario. Aun cuando no sea una creación *ex nihilo*, ya que inspiraba la entera estructura de nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal desde 1881, ha recibido un vigor inusitado por obra y gracia de su inclusión en el art. 24 de la Constitución, cuya interpretación —según indica el art. 10 del mismo Texto— ha de hacerse a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los demás tratados internacionales sobre la materia ratificados por España, como lo fue en 1979 el de Roma (1950), sin olvidar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Su lectura pone de manifiesto que el principio más arriba enunciado sintéticamente ofrece mayor complejidad si se observa que la presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la Ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías (art. 6.1 y 2 del Convenio de 1950), al cual se aporte una suficiente prueba de cargo.

El círculo se cierra con la identidad material de infracción administrativa y delito que, predicada tanto por el Tribunal Supremo (Sentencia de 9 de febrero de 1972) como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en otro contexto (Sentencia de 8 de junio de 1976, caso Engel), fue elevada al máximo rango por el art. 25 de la Constitución Española que, a su vez, ha dado lugar a la caudalosa corriente doctrinal de este Tribunal Constitucional en tal sector a partir de nuestra STC 18/1981, como se dice en otra, la 138/1992. Ello comporta que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 C.E. sean aplicables también en los procedimientos administrativos sancionadores, con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza, a las cuales aludiremos más abajo, en cuanto que en ambos casos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado (SSTC 18/1981 y, sobre todo, 297/1993). Por tanto, y ya en el terreno que nos conviene ahora, la presunción de inocencia en concreto es un principio esencial en materia de procedimiento que opera con la misma función e igual intensidad en el ejercicio de aquella potestad administrativa (SSTC 73/1985 y 1/1987).

El contraste de tal principio constitucional y los elementos del juicio reunidos en el expediente administrativo, únicos que manejó el Gobernador civil en esta fase primera y las Salas de lo Contencioso-Administrativo en su función revisora, es en definitiva la tarea que nos ha de ocupar en el momento actual. Y entre las múltiples facetas de ese concepto polidrico en que consiste la presunción de inocencia hay una, procesal, que consiste en desplazar el *onus probandi* con otros efectos aña-

didados. En tal sentido hemos dicho ya que la presunción de inocencia comporta en el orden penal *stricto sensu* cuatro exigencias, que enumera nuestra STC 76/1990 y recoge la 138/1992, de las cuales sólo dos, la primera y la última son útiles aquí y ahora, con las necesarias adaptaciones *mutatis mutandis* por la distinta titularidad de la potestad sancionadora. Efectivamente, en ella la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde ineludiblemente a la Administración pública actuante, sin que sea exigible al inculpado una *probatio diabólica* de los hechos negativos. Por otra parte, la valoración conjunta de la prueba practicada es una potestad exclusiva del juzgador, que este ejerce libremente con la sola carga de razonar el resultado de dicha operación (STC 76/1990). En definitiva, la existencia de un acervo probatorio suficiente, cuyas piezas particulares han de ser obtenidas sin el deterioro de los derechos fundamentales del inculpado y su libre valoración por el Juez son las ideas básicas para salvaguardar esta presunción constitucional y están explícitas o latentes en la copiosa doctrina de este Tribunal al respecto (por todas, STC 89/1992).

En el caso que nos ocupa han sido respetadas las garantías formales de la presunción de inocencia y así lo reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, guardando silencio sobre esta cuestión el Supremo por no haber sido objeto de la apelación, reducida al tema de la antijuridicidad, del que luego hablaremos. Es un dato no controvertido en ningún momento que la Delegación del Gobierno en Sevilla abrió un procedimiento con el carácter de «expediente contradictorio» el 18 de febrero de 1988, como consecuencia de las denuncias presentadas por vecinos del barrio en el cual está situada la «Tasca», cuya apertura al público se hizo una vez obtenida la licencia municipal correspondiente el 7 de agosto de 1987. A las actuaciones se incorporaron una serie de informes de los servicios policiales, producto de las indagaciones *in situ*, todos ellos posteriores (7 y 8 de septiembre, 13 y 26 de noviembre, 17 de diciembre de 1987 y 3 de febrero de 1988), aun cuando en el Decreto gubernativo de clausura se invoquen otros dos anteriores y, por tanto, irrelevantes a la hora de matizar la culpabilidad del denunciado (22 y 25 de junio de 1987). Con tal soporte se formuló el pliego de cargos, que el inculpado contestó con las alegaciones que consideró conducentes a su descargo, en cuyo apoyo propuso la prueba adecuada, a su parecer, que se practicó y fue conocida no sólo por el Delegado del Gobierno en el momento de imponer la sanción sino también por las Salas de lo Contencioso-Administrativo con ocasión de su enjuiciamiento. Todo ello es lo que recoge y valora el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de diciembre de 1990, objeto aquí de impugnación, donde se llega a la conclusión de que existió actividad probatoria de cargo más que suficiente, como fueron «las manifestaciones de los vecinos que formularon las denuncias causa del expediente y particularmente los informes policiales del Comisario provincial, de los días 12 y 16 de febrero de 1988, así como el contenido de las actuaciones policiales que obran como folios 20 y siguientes, incluso las propias manifestaciones del dueño del bar, en el pliego de descargos, que relacionan el local clausurado con el tráfico de drogas y la presencia de personas indeseables, frente a los que el dueño del local adoptaba una actitud pasiva, que son circunstancias delimitadoras de los hechos imputados». La presunción de inocencia pudo ser quebrada, pues, como consecuencia de la convicción producida por ese acervo probatorio en el ánimo de los Jueces de apelación, sin que en cambio tuviera capacidad persuasiva para la Sala de instancia.

El tema conductor de la valoración de la prueba por el juzgador nos lleva de la mano a su encuadramiento en el sistema de recursos para cuya configuración se utilizan variadas modalidades y diversos tipos, entre ellas

la apelación. Su naturaleza de medio de impugnación ordinario está fuera de debate e implica, con el llamado efecto devolutivo, que el juzgador *ad quem* asuma la plena jurisdicción sobre el caso, en idéntica situación que el Juez *a quo* no sólo por lo que respecta a la subsunción de los hechos en la norma sino también para la determinación de tales hechos a través de la valoración de la prueba. En tal sentido hemos explicado muchas veces que «el recurso de apelación otorga plenas facultades al Juez o Tribunal *ad quem* para resolver cuantas cuestiones se planteen, sean de hecho o de Derecho, por tratarse de un recurso ordinario que permite un *novum iudicium* (SSTC 124/1983, 54/1985, 145/1987, 194/1990 y 21/1993).

En consecuencia, es tan posible como frecuente la disparidad de criterio entre los Jueces y Tribunales de primera y segunda instancia, sistema por otra parte irreprochable desde una perspectiva constitucional como se ha visto, y en tal disyuntiva la propia lógica del sistema da prevalencia a la decisión de quien resuelve el recurso de apelación (STC 124/1983). En cambio, este Tribunal Constitucional, que no ejerce una tercera instancia ni tampoco funciones casacionales, inherentes una y otras al juicio de legalidad privativo de la potestad de juzgar que la Constitución encomienda a los órganos del Poder Judicial, no tiene por qué revisar las razones en virtud de las cuales un órgano judicial da mayor credibilidad a un testimonio que a otro, puesto que la valoración de la prueba queda extramuros de la presunción de inocencia (STC 21/1993). Es claro, pues, que la Sala Tercera del Tribunal Supremo no extravesó las funciones de Juez de la apelación, siendo razonable y razonada su decisión, y por ello carece de fundamento sólido el reproche atinente a la presunción de inocencia. No ocurre lo mismo con el otro, como se ha de ver en seguida.

3. Hablamos ahora de la antijuridicidad, elemento esencial en la estructura de toda infracción. Aquí tiene su asiento propio el principio de legalidad que rige la entera actividad de las Administraciones públicas pero que ve potenciada su intensidad en el ámbito del *ius puniendi* del Estado y de la potestad administrativa de sancionar, equivalentes materialmente como se dijo más arriba. En efecto, hemos dicho ya que la palabra «legislación», utilizada en el art. 25.1 de la Constitución, configura una auténtica reserva de Ley en esta materia, intensificada en algún aspecto hasta alzarse al rango orgánico para establecer penas privativas de libertad (SSTC 77/1983 y 2/1987). La exigencia de que la norma esté «vigente en aquel momento» conlleva la pre-determinación del ilícito y veda cualquier tentación de *lex ex post facto*, siéndole inherente a este principio constitucional la tipificación mediante la descripción estereotipada de conductas punibles o sancionables hecha con el suficiente grado de precisión, inteligibilidad y certeza, en aras no sólo de la justicia sino también de la seguridad jurídica.

Ahora bien, la norma constitucional que veda a la potestad reglamentaria del Gobierno y de las Comunidades Autónomas la invasión del ámbito de la reserva de Ley o impide la tipificación de infracciones con sus sanciones correlativas en disposiciones de rango subordinado, no tiene un alcance retroactivo ni permite, en consecuencia, anular preceptos de tal índole dictados en épocas anteriores a la Constitución, cuando no existía esa reserva (STC 11/1981), aunque se hubiera hecho valer jurisprudencialmente el principio de legalidad en esta materia con fundamento en el art. 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Lo dicho hasta aquí no significa la eliminación radical de la potestad reglamentaria, que puede actuar para el «mero complemento o desarrollo de normas... válidamente existentes», sin menoscabo de esta norma constitucional (SSTC 83/1984 y 42/1987, entre otras). En este sentido, es admisible desde tal perspectiva la disposición posterior a 1978 que se limite «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 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 aquellas (STC 42/1987).

En el caso ante nosotros el grupo normativo aparece compuesto por una Ley, la de Orden Público de 30 de julio de 1959, y de dos Reales Decretos, el 1677/1984, de 18 de julio, para el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de espectáculos públicos y el 2.816/1992, de 27 de agosto, Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (art. 81.29), disposiciones ambas que dicen traer causa de aquella primera y a las cuales se dirigen dos reproches, la insuficiencia de su rango y la indefinición del tipo o infracción determinante de la clausura. Son evidentes tanto el carácter reglamentario de ambas disposiciones, dos Reales Decretos, como su fecha, posterior a la entrada en vigor de la Constitución. Así las cosas, el Abogado del Estado ve la cobertura legal de la infracción tipificada reglamentariamente (art. 81, párrafo 29 con el 82.2 del Real Decreto 2816/1992) en los apartados e) e i), art. 2 de la Ley de Orden Público de 1959. Este es el meollo del problema y para su mejor comprensión conviene traer aquí el texto controvertido, donde se configuran como infracción las «alteraciones del orden en el interior de un local destinado tanto a la celebración de espectáculos públicos como a actividades de recreo».

Pues bien, el apartado e), art. 2, de la Ley de Orden Público, contempla conductas muy distintas de la anterior, como pone de relieve su lectura, pues habla de «manifestaciones y reuniones públicas legales o que produzcan desórdenes o violencias y la celebración de espectáculos públicos en iguales condiciones». La mera yuxtaposición de las normas a doble columna reflejaría la disparidad de su contenido, que está en conexión con dos aspectos de la libertad, configurados como derechos fundamentales, los de reunión y manifestación (art. 21 C.E.). No parece que por su evidencia necesite de mayor razonamiento. A su vez, tampoco el apartado i) presta cobertura suficiente al respecto por la generalidad e imprecisión con los cuales se alude a los actos que de cualquier otro modo «alterasen la paz pública o la convivencia social». «Es cierto —hemos dicho ya— 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. Ahora bien, como pone de manifiesto la STC 69/1989 y reitera la 116/1993, para que resulte aceptable este criterio desde su perspectiva constitucional «la concreción del citado concepto» ha de ser 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» (SSTC 69/1989 y 116/1993). No ocurre así en este caso, donde se pretende apoyar una infracción muy concreta por sus coordenadas de lugar y ocasión en una norma genérica y residual, de la cual no puede considerarse complemento ni desarrollo.

A lo dicho ha de añadirse que otras disposiciones generales de distinto rango pero ambas de naturaleza reglamentaria (Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1977 y Real Decreto 1.677/1984), manejadas en su momento, tampoco resultan pertinentes al caso. La primera no guarda relación alguna directa con lo aquí tratado y no tipifica infracción alguna, por estar dirigida exclusivamente a regular los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos, mientras que el otro alude a la posibilidad de clausurarlos como facultad de

la Administración del Estado (Anexo I.1) dentro del orden constitucional de competencias, con ocasión del traspaso de funciones y servicios en la materia a la Comunidad Autónoma de Andalucía sin innovar el esquema preexistente de infracciones y sanciones, que da por supuesto, con un reenvío implícito a las normas sustantivas. En definitiva, el ejercicio de la potestad sancionadora por el Delegado del Gobierno en Andalucía cuyo soporte fue una norma reglamentaria posterior a la Constitución, carente de la suficiente cobertura en un precepto en la Ley de Orden Público entonces vigente con un contenido difuso e impreciso que se agota completamente en conceptos jurídicos indeterminados sin describir conductas concretas, ha desconocido el principio de legalidad configurado constitucionalmente como derecho fundamental y ha vulnerado este en la misma medida, por lo cual ha de darse lugar al amparo solicitado.

#### FALLO

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

Ha decidido

Conceder el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho fundamental a la legalidad en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

2.º Declarar la nulidad de la Resolución que el Gobernador civil de Sevilla dictó el 28 de marzo de 1988 donde se clausura la «Taberna Mejías», sita en la calle López de Gomara núm. 39 de dicha ciudad, debiendo extenderse los efectos de esta declaración a todos los actos posteriores que sean consecuencia de misma así como a la resolución judicial impugnada.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de abril de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

**12311** *Sala Primera. Sentencia 121/1994, de 25 de abril de 1994. Recurso de amparo 1.578/1991. Contra Sentencias del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Fuengirola y de la Audiencia Provincial de Málaga, en autos de juicio verbal civil. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: apreciación indebida de la excepción de cosa juzgada.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueiral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.578/91, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Alfonso Blanco Fernández, en nombre y representación de doña Ligia