

que fue sancionada la entidad demandante de amparo. Y aún podría añadirse que las concreciones del plan básico entroncan directamente con la expresa finalidad de la Ley: «Proteger vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear y de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes» [art. 1. b)].

6. Descartada la queja por vulneración del principio de tipicidad de las infracciones, debemos examinar ahora la relativa a la predeterminación normativa de las sanciones, garantizada asimismo por el art. 25.1 CE. Alega la entidad solicitante de amparo, coincidiendo con ella el Ministerio Fiscal, que la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, modificativa de los arts. 92 y 93 de la Ley 25/1964, incumple la garantía material de tal predeterminación porque establece la cuantía de aquéllas omitiendo cualquier graduación, fijando sus límites máximos en función de la autoridad competente, y sin ninguna correspondencia con las infracciones, lo cual impide al administrado conocer la sanción que pudiera corresponderle según el tipo de infracción.

Formulada en estos términos, la queja debe ser acogida. En efecto, hemos afirmado que la exigencia material absoluta de predeterminación normativa afecta no sólo a la tipificación de las infracciones, sino también a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 3). Con base en este canon, hemos reprobado explícitamente en otros pronunciamientos la técnica utilizada por la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, que modificó el art. 93 de la Ley 25/1964, dado que en ella no se establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, a quien no se garantiza mínimamente la seguridad jurídica. Esta técnica legislativa en sí misma infringe directamente el art. 25.1 CE al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones (STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 2), y por ello su aplicación en el presente caso vulneró el derecho a la legalidad sancionadora de la demandante.

Y así lo ha entendido también el propio Tribunal Supremo en las Sentencias de 8 de enero de 1998 y de 2 de diciembre de 1999, relativas precisamente a la aquí examinada Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980.

7. De lo anterior se concluye que la sanción impuesta a la entidad recurrente en base a la Ley 25/1964 (arts. 92 y 93), y a la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, infringió el principio de legalidad de las sanciones y por ello los Acuerdos del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992 y de 3 de mayo de 1991, así como la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1996 que los confirmó, vulneraron el derecho de la demandante a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). En consecuencia, procedente será el otorgamiento del amparo solicitado, declarando la nulidad de las resoluciones administrativas y de la Sentencia impugnada en el presente recurso, lo que hace innecesario el examen de las restantes quejas formuladas en la demanda.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la entidad Hispano-Francesa de Energía Nuclear, S.A. (HIFRENSA) y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de las resoluciones administrativas y la Sentencia impugnadas en el presente recurso.

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

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.

5084 *Sala Segunda. Sentencia 26/2002, de 11 de febrero de 2002. Recurso de amparo 2123/97. Promovido por Oper Tenerife, S.A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que desestimó su demanda contra la Comunidad Autónoma sobre multa impuesta por infracción del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de Canarias.*

Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: infracción administrativa que carece de cobertura legal.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente; don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2123/97, promovido por la entidad Oper Tenerife, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Antonio García San Miguel y Orueta y asistida de la Letrada doña Alicia González Alonso, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de abril de 1997, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 55/96, y contra la Resolución de 20 de noviembre de 1995 del Consejero de la Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Comunidad Autónoma de Canarias, representada y defendida por la Letrada doña Begoña Ibarra García. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 20 de mayo de 1997, el Procurador de los Tribunales don Juan Antonio García San Miguel y Orueta, en nombre y representación de la entidad Oper Tenerife, S.A., interpuso recurso de amparo contra la Sentencia dictada el 21 de abril de 1997 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el recurso contencioso-administrativo núm. 55/96, que desestima el recurso formulado contra la Resolución de 13 de noviembre de 1995 del Consejero de la Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, la cual había impuesto una sanción pecuniaria a dicha entidad por infracción del art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de Canarias, así como contra esta última Resolución.

2. La demanda se basa, en esencia, en los siguientes hechos:

a) En enero de 1991 la empresa operadora Oper Tenerife, S.A., fue autorizada por la Dirección General de Justicia e Interior del Gobierno de Canarias, mediante diligencia en la guía de circulación, para explotar en los locales autorizados una máquina recreativa tipo «B» (TF-B-11677) de su propiedad por un plazo de cuatro años. La citada entidad instaló dicha máquina en un establecimiento hostelero de Tenerife («Bar Manolo», sito en Vilaflor, calle Santa Catalina, núm. 9) formalizando con el titular del local el correspondiente boletín de instalación que fue debidamente cotejado, verificado y sellado en la Consejería de Presidencia el 19 de enero de 1993, con un período de validez de cuatro años.

b) Mediante requerimiento notarial de 25 de noviembre de 1994, el titular del establecimiento hostelero comunicó a Oper Tenerife, S.A., su intención de no prorrogar el plazo de permanencia de la citada máquina recreativa en su local. Como consecuencia de que en febrero de 1995 dicho requerimiento fuera presentado en la Administración, el 21 de marzo de 1995 funcionarios de la inspección del juego de la Comunidad Autónoma de Canarias levantaron acta en la que se ponía de manifiesto que, pese al mencionado requerimiento notarial, aún se encontraba ubicada en el citado local la máquina recreativa tipo «B», TF-B-11677. El 10 de abril de 1995 la Administración autonómica inició los trámites para la revocación del boletín de situación de la máquina de la titularidad de la recurrente.

c) Mediante providencia de 11 de abril de 1995, la Viceconsejería para las Administraciones Públicas ordenó la incoación de un expediente sancionador a Oper Tenerife, S.A. (núm. 39/1995), por infracción de la normativa vigente sobre el juego, procediéndose a estos efectos a nombrar instructor del procedimiento y a formular el correspondiente pliego de cargos, que fue notificado al interesado mediante anuncio publicado en el «BOC» núm. 76, de 19 de junio de 1995, quien no presentó alegaciones en el plazo concedido al efecto.

d) El instructor del expediente dictó propuesta de resolución en el sentido de que se sancionara a Oper Tenerife, S.A., titular de la empresa operadora núm. 518, con una multa de un millón de pesetas por infracción muy grave, prevista en el art. 39.23 del Decreto 93/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, el Reglamento), al no haberse respetado el plazo mínimo de permanencia que para las máquinas de juego se determina en el art. 22 del Reglamento. El 16 de agosto de 1995 la citada propuesta fue notificada al inculpado, sin que éste formulara alegaciones a la misma.

e) A la vista de la propuesta formulada por el Viceconsejero de Administración Pública, el 13 de noviembre de 1995 el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias dictó Resolución en la que acordó, según expresa en su parte dispositiva, «sancionar a Oper Tenerife S.A., como titular de la empresa operadora núm. 518, con multa de un millón de pesetas, por haberse comprobado que en el establecimiento Bar Manolo, sito en Vilaflor, calle Santa Catalina, núm. 9, se encuentra instalada y en funcionamiento una máquina recreativa del tipo B.TF.B.11677, propiedad de la empresa operadora Oper Tenerife S.A., habiéndosele comunicado por el titular del establecimiento en tiempo y forma debida mediante requerimiento notarial de fecha 25 de noviembre de 1994 su intención de no prorrogar el plazo de permanencia de la citada máquina recreativa en su establecimiento». La calificación jurídica de los hechos se hace en el apartado quinto de las «consideraciones jurídicas» de dicha Resolución, con remisión a las disposiciones de la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas en Canarias, y al Decreto 93/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificado parcialmente por los Decretos 132/1989, de 1 de junio, y 89/1990, de 23 de mayo. El tenor literal de dicho apartado es el siguiente: «De acuerdo con lo previsto en el art. 39.23 del citado Reglamento, introducido por el Decreto 132/1989, de 1 de junio («BOC» núm. 97, de 17 de julio de 1989), la infracción debe calificarse de muy grave, por no respetar el plazo mínimo de permanencia que para las máquinas de juego se determina en el art. 22 del Reglamento, procediendo sancionar con multa de un millón de pesetas, a tenor de lo preceptuado en el art. 42 del mismo texto reglamentario en relación con el art. 22 de la referida Ley».

f) Contra la citada Resolución interpuso Oper Tenerife, S.A., recurso contencioso-administrativo, en el que, entre otras consideraciones, se alegó la falta de cobertura legal del art. 39.23 del citado Reglamento. Se solicitaba en la demanda del expresado recurso contencioso-administrativo la revocación y anulación de la mencionada resolución administrativa de 13 de noviembre de 1995 (en dicho escrito de demanda se fijaba como fecha la de 20 de noviembre) así como la declaración de nulidad del referido apartado 23 del art. 39 del Reglamento «por ser contrario al art. 25.1 de la Constitución Española», y se pedía con carácter subsidiario que se ordenase la retroacción de las actuaciones al trámite inmediatamente anterior a la resolución del expediente administrativo, para dictar la pertinente resolución a la vista de las alegaciones de dicha parte recurrente.

El recurso fue desestimado por la Sentencia, ahora impugnada, de 21 de abril de 1997, que confirmó la resolución administrativa recurrida por estimarla ajustada a Derecho. En lo que interesa a los fines de este recurso de amparo, se dice en el fundamento jurídico séptimo de dicha Sentencia que «por parte de la entidad recurrente, titular de la máquina recreativa, se ha incumplido el citado artículo 22 del Decreto 93/1988, al haberse efectuado por el titular del Bar Manolo, de Vilaflor, donde la misma se encontraba instalada, manifestación expresa de retirada de la máquina en tiempo y forma, y, sin embargo, la entidad no procedió a la retirada de la misma tal como exige el Reglamento de Máquinas Recreativas de la Comunidad Autónoma de Canarias». Y se concluye en el fundamento jurídico octavo del modo siguiente: «Procede, por consiguiente, desestimar el recurso y su demanda, confirmando, en todos sus términos, la resolución impugnada al encontrar asimismo la norma habilitante de la calificación como infracción grave de los hechos expuestos en la Ley 6/1985, de 30

de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas de Canarias».

3. La entidad recurrente solicita el amparo con fundamento en que la Resolución del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias impugnadas vulneran los arts. 25.1 y 24.1 de la Constitución, por las razones que se exponen a continuación:

a) Antes de entrar en el análisis de fondo, la demandante de amparo precisa el objeto del recurso de amparo interpuesto: no sólo se pretende —afirma— la nulidad de la resolución administrativa que impone la sanción y de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que la confirma, sino también la declaración de nulidad de la norma que le sirve de cobertura.

Seguidamente pone de manifiesto la conveniencia de admitir a trámite el recurso de amparo interpuesto. A este respecto, destaca que se han admitido y estimado recursos de amparo cuyo objeto era similar al que aquí se plantea, esto es, la imposición de una sanción administrativa en aplicación de una norma reglamentaria que no dispone de cobertura legal, vulnerando, por tanto, el art. 25.1 CE. En este sentido, la demanda destaca, en primer lugar, la STC 61/1990, de 29 de marzo, en la que este Tribunal, estimando que se había vulnerado el citado precepto constitucional, declaró la nulidad de las Resoluciones de la Dirección General de Policía y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior que imponían al recurrente en amparo una sanción de revocación de su licencia de detective privado, así como de la Orden del Ministerio de Interior de 20 de enero de 1981, en virtud de la cual se dictaron aquéllas; en segundo lugar, las SSTC 77/1983 y 25/1984, que establecen los límites de la potestad sancionadora de la Administración que derivan del art. 25.1 CE; en tercer lugar, la STC 42/1987, de 7 de abril, que anuló las Resoluciones del Gobernador Civil de Baleares y del Ministerio del Interior, en virtud de las cuales se impuso al entonces recurrente una multa por infracciones del Reglamento de Casinos de Juego de 9 de enero de 1979, Sentencia que provocó la aprobación del Real Decreto-ley 2/1987, de 3 de julio, que regula la potestad sancionadora de la Administración; en cuarto y último lugar, las Sentencias de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 6 de julio, 7 de julio y 11 de noviembre de 1997, y de la Sala Tercera de dicho Tribunal, de 14 de abril de 1990, que habían anulado diversos preceptos reglamentarios en materia de máquinas recreativas (se citan el Real Decreto 877/1987 y el Real Decreto 593/1990) por carecer de cobertura legal.

b) Hechas las anteriores precisiones, la demandante de amparo expone las razones por las que el apartado 23 del art. 39 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar, apartado introducido por el Decreto 132/1989, de 1 de junio, no tiene cobertura legal, vulnerando, de este modo, el art. 25.1 CE. A este respecto, la entidad recurrente pone de manifiesto que ni la Resolución del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, que impone la sanción, ni la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias impugnada, que la confirma, hacen referencia alguna al precepto legal que, en su caso, pudiera prestar cobertura al citado art. 39.23 del Reglamento.

El citado precepto —señala la demanda— establece como infracción muy grave no «respetar el plazo mínimo de permanencia que para la máquina de juego se determina en el artículo 22 de este Reglamento», y ni en el catálogo de infracciones graves previsto en el art. 21.2, apartado 2.1, de la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas de Canarias, ni en

ninguna otra norma se hace referencia al deber de permanencia de la máquina recreativa en un establecimiento, deber que, por otro lado, la entidad recurrente estima que cumplió sobradamente. En definitiva, la demandante de amparo entiende que no existe ninguna norma legal que de cobertura al art. 39.23 del Reglamento, de manera que, a su juicio, se sancionó una conducta que a todas luces el legislador no pretendía castigar dado que la máquina recreativa estaba autorizada, cumplía con todas las autorizaciones necesarias para su explotación y estaba en funcionamiento por voluntad del titular del establecimiento, puesto que de otro modo éste hubiera desconectado la máquina de la red. Lo que no tiene ningún sentido —señala la demanda— es realizar el requerimiento notarial y continuar por su propia voluntad explotando la máquina recreativa. Atendiendo a la lógica expuesta —se concluye—, como se desprende del catálogo de infracciones contenido en la Ley, el legislador no debió calificar la conducta de la entidad recurrente como infractora.

c) Por lo que respecta a la vulneración del art. 24.1 CE, la demandante de amparo pone de manifiesto que no sólo la Resolución administrativa que impone la sanción pecuniaria omite toda indicación al precepto legal que daría cobertura a la infracción tipificada en el art. 39.23 del Reglamento, sino que, denunciada dicha circunstancia en vía judicial, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias impugnada, sin referirse siquiera a la impugnación del citado precepto reglamentario —lo que, a juicio de la entidad recurrente, constituye una incongruencia omisiva con trascendencia constitucional—, se limita a citar de forma genérica la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, al señalar en el fundamento de Derecho octavo que procede «desestimar el recurso y su demanda confirmando en todos sus términos la resolución impugnada al encontrar asimismo la norma habilitante de la calificación como infracción grave de los hechos expuestos en la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas de Canarias».

Por todo lo expuesto, la representación procesal de la parte recurrente solicita se dicte Sentencia en la que se acuerde lo siguiente: «1. Se otorgue el amparo solicitado por infracción del art. 25.1 y 24.1 de la Constitución Española. 2. Se declare la nulidad de la Resolución del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias de fecha 20 de noviembre de 1995, así como de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias impugnada de 21 de abril de 1997. 3. Se reconozca el derecho de mandante a no ser sancionado en aplicación del art. 39.23 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de Canarias según redacción dada por el Decreto 132/1989, de 1 de junio. 4. Se declare la nulidad del art. 39.23 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de Canarias».

4. Por providencia de 10 de noviembre de 1997, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo presentada por el Procurador don Juan Antonio García San Miguel y Orueta, en nombre y representación de Oper Tenerife, S.A., contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 21 de abril de 1997, recaída en recurso 55/96 interpuesto contra la Resolución de 13 de noviembre de 1995 del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias. Por ello, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se acordó en dicho proveído requerir atentamente a la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad para que remitieran certificación o fotocopia advenida

de las actuaciones correspondientes, respectivamente, al expediente 39/95 y al recurso contencioso-administrativo núm. 55/96; debiendo previamente emplazarse para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en los recursos de amparo, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Por providencia de 9 de diciembre de 1997, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, en nombre y representación de la Administración pública de su Comunidad Autónoma, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones; asimismo, acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que, conforme determina el art. 52.1 LOTC, presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. La entidad recurrente formuló sus alegaciones en escrito registrado de entrada en este Tribunal el 9 de enero de 1998, en el que suplica que se otorgue el amparo solicitado. En dicho escrito, comienza señalando que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias impugnada, al no expresar qué precepto de la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, que cita en su fundamento de derecho octavo, da cobertura legal al art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, incurre en incongruencia omisiva vulneradora del art. 24.1 CE.

Seguidamente, la demandante pone de manifiesto las razones por las que acudió a la vía de amparo sin antes interponer recurso de casación contra la citada Sentencia: En primer lugar, porque la cuantía del recurso dirigido, en última instancia, contra la sanción que se le impuso, se estableció en 1.000.000 de pesetas, cantidad que no llega al límite mínimo legalmente establecido para recurrir en casación; en segundo lugar, porque la denunciada vulneración del art. 25 CE sólo se atribuye a normas autonómicas y, en virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional sólo autoriza la admisión del recurso de casación cuando se recurren normas estatales; en tercer lugar, porque aunque pudiera considerarse como norma estatal el art. 25.1 CE, el Tribunal Supremo (cita, a este respecto, la STS de 24 de enero de 1996), con fundamento en el art. 5.4 LOPJ, ha señalado que la simple invocación de un precepto constitucional no permite abrir la vía casacional. En suma, a juicio de la entidad recurrente, la cuantía del recurso contencioso-administrativo, la circunstancia de que la única norma del ordenamiento estatal que se entiende infringida sea la Constitución Española (concretamente, su art. 25.1), así como la doctrina del Tribunal Supremo sobre la admisión del recurso de casación, llevan a la conclusión de que la citada vía le estaba vedada, por lo que resultaba procedente interponer directamente el recurso de amparo. No obstante, para el supuesto de que este Tribunal llegara a la conclusión contraria, la demandante se remite a «otras Sentencias del Tribunal Constitucional que entienden que no es necesario para acudir a la vía de amparo haber interpuesto todos los recursos posibles».

Finalmente, por lo que respecta a la falta de cobertura legal del art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, la entidad recurrente se remite a los argumentos esgrimidos en su escrito de interposición del recurso de amparo.

7. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 12 de enero de 1998, en el que suplica se dicte Sentencia dene-

gatoria del amparo pretendido confirmando en todos sus términos la Sentencia recurrida. Señala, en primer lugar, los hechos que dieron lugar a la imposición de la sanción de 1.000.000 de pesetas a la entidad recurrente: No retirar la máquina recreativa tipo «B» instalada en el establecimiento «Bar Manolo», pese a que el titular del mismo le comunicase requerimiento notarial en noviembre de 1994 su intención de no prorrogar el plazo de permanencia de la citada máquina en su local. A continuación destaca los preceptos legales y reglamentarios en que se fundamentó dicha sanción y expresa las razones por las que considera que ésta respeta el principio de legalidad establecido en el art. 25.1 CE.

A juicio de la Letrada, la reserva de Ley puede funcionar de dos modos diferentes. La Ley, desde luego, puede regular por sí misma toda la materia reservada. Lo más habitual, sin embargo, es que la Ley no regule exhaustivamente la materia sino que se limite a lo esencial, remitiéndose para el resto al reglamento, «al que invita u ordena a 'colaborar' en la normación». A tal fin indica que el Tribunal Constitucional ha declarado en reiteradas ocasiones que la colaboración reglamentaria es una figura jurídica intachable que tiene varias justificaciones, tales como la estimación de que «sería ilógico exigir al legislador una previsión casuística» (STC 99/1987) o la consideración del «carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias» (STC 42/1987) o la apreciación de que «en el ámbito reglamentario las consideraciones de oportunidad pueden hacer necesaria una relativa rápida variación de criterios de regulación» (STS de 8 de junio de 1988). Así pues, la colaboración reglamentaria no supone una excepción a la reserva de Ley, sino una modalidad de su ejercicio. Si lo desea, el legislador puede agotar a través de la Ley la regulación de la materia; pero también puede decidir dejarla incompleta y encomendar a un reglamento que regule el resto de acuerdo con las instrucciones y pautas que le proporciona. Por ello, afirma dicha parte, es habitual que las normas sancionadoras, integradas de ordinario en una ley sectorial, se limiten a describir algunos tipos o algunos elementos comunes esenciales a todos los tipos, remitiéndose luego implícita o explícitamente a un reglamento para que complete la descripción.

Sentado lo anterior, señala la Letrada que en el caso que nos ocupa el hecho imputado constituye una infracción de lo dispuesto en el art. 22 del Decreto 89/1990, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas de la Comunidad Autónoma de Canarias, norma que regula los plazos de permanencia y sus prórrogas de las máquinas recreativas en los locales en los que se hubiese autorizado su instalación. Tal y como señala la Sentencia recurrida en su fundamento jurídico octavo, la calificación de los hechos tiene su norma habilitante en la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas en Canarias, desarrollada por el Decreto autonómico 132/1989, de 1 de junio, por el que se modifica parcialmente el Decreto 93/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias. Concretamente, la citada Ley 6/1985 establece expresamente en el art. 21.1 que constituye infracción administrativa «el incumplimiento de los mandatos, órdenes y prohibiciones establecidos en la presente Ley, disposiciones reglamentarias que la desarrollen o los actos administrativos de ejecución». Y en su art. 21, apartado 2, subapartado 2.1, letra n), dispone que constituye infracción muy grave «cualquier acción u omisión que signifique alteración o modificación sustancial de lo que ordenan los reglamentos respectivos tanto si es respecto al jugador como a los titulares de las autorizaciones administrativas y al personal que las

gestiona». De todo ello se deduce, según afirma la Letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias, que existe norma legal habilitante a cuyo amparo, y en virtud de lo dispuesto en el art. 39.23 del citado Decreto 132/1989, en relación con el art. 22.1 del Decreto 89/1990, el hecho imputado merece la calificación de infracción administrativa muy grave, ajustándose plenamente a Derecho la sanción impuesta. Carece de consistencia, pues, para la Letrada, la ausencia de norma legal habilitante que denuncia la entidad recurrente en amparo.

Concluye sus alegaciones la Letrada de la Comunidad Autónoma negando que la Sentencia ahora impugnada haya incurrido en incongruencia omisiva vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva. La incongruencia omisiva supone la ausencia total de pronunciamiento expreso o implícito sobre alguna de las cuestiones suscitadas por las partes en apoyo de su pretensión. La Sentencia recurrida, sin embargo, resuelve en sus fundamentos jurídicos todas y cada una de las cuestiones suscitadas por las partes. Concretamente, en el fundamento jurídico octavo se pronuncia expresamente sobre la cuestión de la norma habilitante y afirma que en este caso la cobertura legal se encuentra en la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas de Canarias.

8. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones mediante escrito con entrada en este Tribunal el 9 de enero de 1998, en el que interesa se dicte sentencia otorgando el amparo, por cuanto del proceso resulta la lesión del derecho de la solicitante de amparo a no ser sancionada por hechos no previstos en una norma con rango de Ley, consagrado en el art. 25.1 CE. En dicho escrito, tras centrar el objeto del recurso y señalar que los preceptos constitucionales que se dicen vulnerados son los arts. 24.1 y 25 CE, comienza analizando la infracción del derecho a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales que la demanda achaca a la Sentencia recurrida.

Recuerda el Ministerio Fiscal que la entidad recurrente entiende que se le ha vulnerado el derecho recogido en el art. 24.1 CE porque, habiendo formulado una pretensión de nulidad del art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Canaria, alegando su falta de cobertura legal, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias no fundamenta en absoluto su tesis desestimatoria. A juicio del Ministerio Fiscal, para resolver esta incongruencia omisiva que se denuncia es preciso examinar en primer lugar la respuesta ofrecida por la Sentencia impugnada. A este respecto, pone de manifiesto que dicha Sentencia, en su fundamento jurídico octavo, se limita a declarar que «la norma habilitante de la calificación como infracción grave de los hechos expuestos (se encuentra) en la Ley 6/85, de 30 de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas de Canarias», sin que concrete en qué precepto de la mencionada norma legal se apoya la infracción administrativa y su correspondiente sanción.

Esto sentado, el Ministerio Fiscal cita las SSTC 5/1986, 34/1992 y 305/1994, y transcribe el FJ 3 de la STC 85/1996 para indicar que, conforme a la doctrina de este Tribunal, la incongruencia omisiva constituye un vicio en la resolución judicial que, en la medida en que deja impregunada alguna de las cuestiones planteadas por la parte, deja vacío de contenido el propio derecho a obtener la tutela judicial efectiva. Y señala, al mismo tiempo, que carece, no obstante, de trascendencia constitucional aquella falta de contestación que en realidad suponga una resolución tácita de las pretensiones planteadas por la parte (STC 142/1995). En el caso que nos ocupa —señala— la respuesta ofrecida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo es mera-

mente aparente, pues en absoluto concreta el precepto de la Ley en que se apoya el cuestionado precepto reglamentario. Se limita a una genérica remisión a la Ley, insuficiente para encarnar una auténtica respuesta a la pretensión planteada. Con lo dicho por la Sentencia se hace imposible saber cuál es el concreto apoyo legal que posee el artículo que genera la sanción administrativa. Así pues, en opinión del Fiscal, nos encontramos ante un supuesto de silencio parcial, en el sentido empleado por el FJ 6 de la STC 195/1995.

La Sentencia dictada en el caso de autos —prosigue el Fiscal— puede calificarse como corta en su respuesta, lo que habitualmente conllevaría la necesidad de anularla para que en su lugar se dictase otra que dé respuesta cumplida a todas las pretensiones de la actora. No obstante, entiende el Fiscal que no debe ser esta la postura de este Tribunal en este caso concreto. En efecto, aunque el recurso contencioso-administrativo no se haya tramitado por los cauces de la Ley 62/1978, lo cierto es que en él sólo se planteaban cuestiones relativas a derechos fundamentales. Así las cosas —señala—, debe entenderse agotada la vía judicial procedente, lo que permite a este Tribunal entrar en el fondo de la cuestión que realmente se plantea: La existencia de cobertura legal del art. 39.23 del Reglamento canario de máquinas recreativas y de azar.

A este respecto, después de transcribir los arts. 22 y 39.23 del citado Reglamento (el último de los citados en la redacción dada por el Decreto de 1 de junio de 1989), señala el Fiscal que un examen pormenorizado del art. 21 de la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas, lleva a la conclusión de que el único apartado en que la conducta prevista en el art. 39.23 del Reglamento podría apoyarse es el 2.1.n, en virtud del cual se considera infracción muy grave «cualquier acción u omisión que signifique alteración o modificación sustancial de lo que ordenan los reglamentos respectivos tanto si es respecto al jugador como a los titulares de las autorizaciones administrativas y al personal que las gestiona». Para el Ministerio Fiscal, nos encontramos ante una regulación de conductas típicas que ha sido deferida por el legislador al absoluto arbitrio del ejecutivo, autor de los Reglamentos, lo que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (cita las SSTC 6/1994, FJ 4, y 341/1993, FJ 10.b) vulnera el art. 25 CE.

Lo expuesto lleva al Ministerio Fiscal a solicitar que se otorgue el amparo y se declare la nulidad de la sanción administrativa así como de la Sentencia que la confirma, por vulneración del art. 25 CE. Cabe además, a su juicio, la posibilidad de que este Tribunal se autoplantee la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 55.2 LOTC, por cuanto no sólo la aplicación del art. 21.2.1.n) de la Ley 6/1985 autonómica de Canarias sino el propio texto legal suponen una quiebra del principio de legalidad en la tipificación de las infracciones administrativas consagrado en el art. 25 CE.

9. Por providencia de fecha 7 de febrero de 2002 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 de febrero de 2001.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se dirige contra la Sentencia dictada el 21 de abril de 1997 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el recurso contencioso-administrativo núm. 55/1996 y contra la Resolución de 13 de noviembre de 1995 del Consejero de la Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, confirmada por dicha Sentencia. La expresada Resolución administrativa había impuesto a la entidad ahora

recurrente en amparo una sanción pecuniaria de 1.000.000 de pesetas por infracción del art. 39.23 del Decreto 93/88, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La solicitante de amparo considera que la Sentencia y la Resolución administrativa impugnadas han vulnerado el principio de legalidad establecido en el art. 25.1 CE, así como su derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales sin que, en ningún caso, se produzca indefensión, garantizado en el art. 24.1 CE. A su juicio, la infracción del art. 25.1 CE se habría producido al imponerle el Consejero de la Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias la expresada sanción con fundamento en un precepto reglamentario —el art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias— que carece de la preceptiva cobertura en la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas de Canarias, o en cualquier otra Ley. Por lo que respecta a la denunciada vulneración del art. 24.1 CE, ésta habría tenido lugar por la incongruencia omisiva o *ex silentio* en la que habría incurrido el Tribunal Superior de Justicia de Canarias al no haberse pronunciado, tal y como se le había reclamado en la demanda contencioso-administrativa, acerca del supuesto precepto de la mencionada Ley 6/1985 que hubiera podido dar cobertura a la infracción tipificada en el art. 39.23 del citado Reglamento.

Por su parte, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias se opone a la pretensión de amparo. Por lo que respecta a la pretendida infracción del art. 25 CE, descarta que ésta haya podido tener lugar, dado que los preceptos reglamentarios cuya aplicación dio lugar a la imposición de la sanción a la entidad recurrente —el apartado 23 del art. 39 del Decreto 93/1988, añadido por el Decreto 132/1989, en relación con el art. 22.1 del Decreto 89/1990, en su redacción dada por el Decreto 89/1990, de 23 de mayo— tendrían cobertura en el art. 21, apartado 2, subapartado 2.1, letra n), de la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas de Canarias. A su juicio, también carecería de todo fundamento la denunciada vulneración del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva, dado que la Sentencia impugnada señala expresamente en su fundamento jurídico octavo que la norma legal que habilita al art. 39.23 del Reglamento para calificar los hechos sancionados como infracción muy grave es la citada Ley 6/1985.

Para el Ministerio Fiscal la Sentencia ahora recurrida en amparo incurre en la incongruencia omisiva denunciada al no especificar el precepto de la Ley 6/1985 que pudiera prestar cobertura al art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y añade que, en todo caso, dado que en el recurso contencioso-administrativo sólo se plantearon cuestiones relativas a derechos fundamentales, debe entenderse agotada la vía judicial y pasar al examen de la cuestión de fondo que realmente se plantea: La cobertura legal del citado precepto reglamentario. Considera, a este respecto, que existe infracción del art. 25.1 CE, dado que, según afirma, «un examen pormenorizado de la Ley canaria 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas, especialmente de su artículo 21 en que se tipifican las infracciones, lleva a esta representación pública a la conclusión de que el único apartado en que la conducta prevista en el art. 39.23 del Reglamento podría apoyarse es en el apartado 2.1.n)», precepto que, según concluye el Ministerio Fiscal, deja al absoluto arbitrio del ejecutivo de la Comunidad Autónoma la definición de las conductas constitutivas de infracción muy grave.

2. Fijados así los términos de la controversia, antes de comenzar el análisis de los motivos aludidos en el recurso de amparo es preciso delimitar los actos contra los que se suscita. A este respecto, conviene señalar que, como se deduce del encabezamiento y la fundamentación jurídica de la demanda, nos encontramos en este caso ante un recurso de carácter mixto o complejo. En efecto, por un lado, se utiliza el cauce habilitado en el art. 43 LOTC al imputar a la Resolución de 13 de noviembre de 1995 del Consejero de la Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias la vulneración del principio de legalidad establecido en el art. 25.1 CE, reprochándose a la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias no haber reparado la supuesta lesión. Por otro lado, se achaca directamente a dicha resolución judicial la vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva establecido en el art. 24.1 CE, empleándose de este modo la vía del art. 44 LOTC.

Con objeto de acotar debidamente el ámbito de nuestro enjuiciamiento, aún cabe hacer una consideración adicional acerca del acto administrativo recurrido. De acuerdo con la Resolución de 13 de noviembre de 1995 del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la entidad recurrente se le impuso la sanción de 1.000.000 de pesetas, prevista en el art. 42.1 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, por mantener durante el ejercicio de 1995 la máquina recreativa tipo «B» de su propiedad en el establecimiento hostelero en el que estaba instalada, pese a que el 25 de noviembre de 1994 el titular del citado local le había comunicado mediante requerimiento notarial «su intención de no prorrogar el plazo de permanencia de la citada máquina recreativa en su establecimiento». De la fundamentación jurídica de dicha Resolución se desprende que la Administración autonómica apreció que los hechos descritos constituían una infracción de lo dispuesto en el art. 22.1, apartado segundo, del citado Reglamento, en su redacción dada por el Decreto 89/1990, de 23 de mayo, en virtud del cual, «el deber de permanencia de las máquinas de juego en los locales donde estuviera autorizada su instalación se prorrogará automáticamente por plazos sucesivos de doce meses, si con anterioridad al último mes de vigencia del plazo corriente, no se hace por alguna de las partes manifestación expresa en contrario, notificada a la otra parte por medio fehaciente»; y que dicha infracción debía calificarse como muy grave a tenor del art. 39.23 del Reglamento, introducido por el Decreto 132/1989, de 1 de junio, que define como tal «no respetar el plazo mínimo de permanencia que para la máquina de juego se determina en el artículo 22 de este Reglamento».

3. Entrando ya en el fondo de las quejas, siguiendo el orden de la demanda de amparo, procede examinar en primer lugar la denunciada vulneración del principio de legalidad establecido en el art. 25.1 CE. A este respecto, conviene precisar que la recurrente en amparo no discute la cobertura legal de la sanción de 1.000.000 de pesetas prevista en el art. 42.1 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tampoco se pone en duda en la demanda de amparo que los hechos que han dado lugar a la imposición de la sanción pecuniaria por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias encajen en el tipo infractor descrito en el art. 39.23 de dicho Reglamento, introducido por el Decreto 132/1989. La entidad recurrente fundamenta la vulneración del art. 25.1 CE en que el citado precepto reglamentario carece de cobertura legal, en tanto que la conducta que define como infracción muy grave no está tipificada como tal en ninguna Ley.

Planteado en tales términos el debate, conviene recordar que, como hemos afirmado en la STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5, «desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribe toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio». Decíamos a continuación en la expresada STC 132/2001 lo siguiente: «Esta doctrina ha sido luego pormenorizada y especificada para distintos supuestos de colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones. De esta forma hemos precisado, en relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que la Ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10, y 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3). Con una formulación más directa dijimos en la STC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3, que el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley; esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2. Es claro que, con una u otra formulación, nuestra jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 CE una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones, correspondiendo al Reglamento, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley». Igual doctrina se mantiene en las SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FFJJ 7 y 8; 133/1999, de 15 de julio, FJ 2, y 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 6, entre otras.

4. Debemos, pues, proyectar esta doctrina constitucional al caso ahora planteado y, conforme a la misma, analizar si la norma reglamentaria sancionadora que resultó de aplicación a la entidad recurrente encontraba o no suficiente cobertura en una norma con rango de Ley. Ciertamente, cuál pudiera ser la norma legal que ofrece cobertura al art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar es algo que no puede deducirse de la Resolución que impuso la sanción a Oper Tenerife, S.A., dado que, como subraya la demanda, aquélla se limita a especificar los preceptos del texto reglamentario que la fundamentan (consideraciones jurídicas cuarta y quinta). Tampoco es éste un dato que pueda extraerse de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias impugnada que, como denuncian tanto la recurrente como el Ministerio Fiscal, en su fundamento jurídico octavo cita como norma habilitante del art. 39.23 del Reglamento a la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los juegos y apuestas de Canarias, pero sin concretar precepto alguno de la misma. Es la Letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias la que en el escrito de alegaciones presentado ante este Tribunal especifica que la calificación de los hechos sancionados como infracción muy grave tiene cobertura en el art. 21.1, apartado 2, subapartado 2.1, letra n), de la mencionada Ley, en virtud del cual constituye infracción muy grave «cualquier acción u omisión que signifique alteración o modificación sustancial de lo que ordenan los reglamentos respectivos tanto si es respecto al jugador como a los titulares de las autorizaciones administrativas y al personal que las gestiona».

En suma, tanto la Administración autonómica que ha impuesto la sanción que se recurre en amparo, como el órgano judicial que la ha confirmado, coinciden en

que el art. 39.23 del Reglamento tiene cobertura en la Ley 6/1985, que regula los juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de Canarias o, lo que es igual, que la conducta antijurídica que el citado precepto reglamentario define como infracción muy grave y se imputa al ahora recurrente en amparo encuentra su definición básica en la citada norma legal. Sin embargo, el análisis de dicha Ley, señaladamente de su Título IV, que regula el régimen de infracciones y sanciones, lleva a una conclusión diferente.

En efecto, el art. 21.2 de la Ley 6/1985, después de señalar que las infracciones pueden ser «muy graves, graves o leves», enumera en su apartado 2.1 un extenso catálogo de conductas que se tipifican como infracciones muy graves. Concretamente, de conformidad con dicho precepto, constituyen infracciones muy graves los siguientes comportamientos: La explotación de un juego sin autorización [letra a)]; no llevar los libros de contabilidad exigidos reglamentariamente [letra b)]; el empleo de máquinas no homologadas o autorizadas [letra c)]; la importación, fabricación, distribución, venta, instalación o explotación de elementos de juego no inscritos en el registro de modelos [letra d)]; la autorización a menores de la práctica de juegos [letra e)]; el empleo de documentos falsos para obtener los permisos necesarios [letra f)]; carecer de los documentos precisos para explotar los elementos del juego [letra g)]; la práctica de juegos en lugares no autorizados [letra h)]; alcanzar o superar en un 100 por 100 los límites máximos de premios y apuestas permitidos para cada juego [letra i)]; la negativa a los requerimientos de la inspección [letra j)]; la asociación con otras personas para fomentar la práctica de los juegos al margen de las normas [letra k)]; la concesión de préstamos a los jugadores en los lugares donde se practique el juego [letra l)]; la reiteración de tres faltas graves en un periodo de doce meses [letra m)]; y cualquier acción u omisión que signifique alteración o modificación sustancial de lo que ordenan los reglamentos [letra n)].

Pues bien, resulta evidente que la conducta consistente en «no respetar el plazo mínimo de permanencia» de las máquinas de juego en los locales donde estuviera autorizada su instalación, calificada por el art. 39.23 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar como infracción muy grave, ni está tipificada como tal en el subapartado 2.1 del art. 21.2 de la Ley 6/1985, ni constituye —como reclama la garantía de carácter formal que incorpora el art. 25.1 CE— desarrollo de ninguno de los tipos de infracciones que el citado precepto legal define como infracciones muy graves. Nos encontramos, pues, *prima facie*, ante una regulación independiente, no claramente subordinada a la Ley, del tipo de una infracción administrativa o, lo que es igual, ante la degradación de la garantía esencial ex art. 25 CE 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 dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes.

Por otra parte, y frente a lo que mantiene la Letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias, no puede entenderse a estos efectos como cobertura legal suficiente la calificación como infracción muy grave que la letra n) del art. 21.2, subapartado 2.1, hace de «cualquier acción u omisión que signifique alteración o modificación sustancial de lo que ordenan los reglamentos respectivos». Basta señalar, al efecto, que no es ésta una norma habilitante, esto es, una norma que habilite para el ejercicio del poder reglamentario en el ámbito sancionador, sino que es de suyo —como se evidencia por la simple lectura de su texto— una norma que, por sí misma, define infracciones administrativas mediante la simple remisión (una remisión ciertamente genérica y abierta) a la regulación de normas reglamentarias. Es

por todo ello, precisamente, por lo que dicha norma no ofrece la cobertura legal que pretende la representación procesal de la Comunidad Autónoma. Al respecto debe advertirse, en primer lugar, que la previsión típica de la norma reglamentaria cuestionada no es equivalente a la previsión típica de la precitada norma legal. Y, en segundo lugar, que el citado precepto legal sólo se refiere a la contravención de Reglamentos que regulen los juegos y apuestas, conteniendo una tipificación residual (sólo son infracciones muy graves las contravenciones reglamentarias que no estén ya específicamente tipificadas en otro precepto de la Ley 6/1985); mas, como señalamos en la STC 60/2000, FJ 4 [con cita en la STC 341/1993, FJ 10 b)], «la simple acotación de una materia» (en este caso, juegos y apuestas) «o el carácter residual de un tipo de infracción (respecto de otros tipos definidos con precisión en la misma Ley) no permiten identificar, en la Ley, qué conductas serán sancionables».

De todo ello se desprende que, frente a lo que mantienen la Administración sancionadora y el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el art. 39.23 del Decreto 93/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, introducido por el Decreto 132/1989, de 1 de junio, carece de cobertura en la Ley 6/1985, reguladora de los juegos y apuestas de Canarias, y que, por tanto, la aplicación que del mismo han hecho el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias y la resolución judicial que la ha confirmado vulneran el art. 25.1 CE.

Todo lo expuesto conduce a anular la resolución sancionadora impugnada y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 21 de abril de 1997, que en funciones de revisión judicial no reparó la lesión previa.

La conclusión de que la resolución judicial impugnada en amparo ha vulnerado el art. 25 CE hace innecesario examinar la infracción del art. 24.1 CE que el demandante de amparo imputa también a dicha Sentencia.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la entidad Oper Tenerife, S.A., y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la entidad recurrente a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Reconocer el derecho de la entidad recurrente a no ser sancionada en aplicación del art. 39, apartado 23, del Decreto 93/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, apartado introducido por el Decreto 132/1989, de 1 de junio.

3.º Declarar la nulidad de la Resolución de 13 de noviembre de 1995 del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 21 de abril de 1997.

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

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil dos.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

5085 *Sala Segunda. Sentencia 27/2002, de 11 de febrero de 2002. Recurso de amparo 2397/97. Promovido por don Juan Ignacio Viña Solares frente a los autos de la Audiencia Provincial y de un Juzgado de Primera Instancia de Madrid que autorizaron a la Tesorería General de la Seguridad Social la entrada en un local de negocio para el lanzamiento del ejecutado en un expediente de apremio.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (incongruencia): falta de respuesta a las cuestiones planteadas en los recursos de reforma y queja, basadas en la previa denegación por otro Juzgado, la necesidad de la entrada y otros extremos.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente; don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijos, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera, y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2397/97, promovido por don Juan Ignacio Viña Solares, representado primero por la Procuradora de los Tribunales doña María de los Angeles Cuevas León y posteriormente por doña Gloria de Oro-Pulido Sanz y asistido por el Abogado don Tomás Cantoral Fernández, contra el Auto de 25 de abril de 1997 de la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Madrid, que desestimó el recurso de queja interpuesto contra el Auto del Juzgado de Primera Instancia número 6 de Madrid, de fecha 31 de enero de 1997, el cual, a su vez, había desestimado el recurso de reforma formulado contra el Auto de 31 de enero de 1996 del mismo Juzgado, recaído en diligencias indeterminadas núm. 98/96, que había autorizado la entrada en un local de negocio para la ejecución de una resolución administrativa. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido parte la Tesorería General de la Seguridad Social, asistida y representada por el Letrado don Juan Andrés Ruiz Díaz. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de junio de 1997, don Juan Ignacio Viña Solares, bajo la representación procesal de la Procuradora María de los Angeles Cuevas León, interpuso demanda de amparo constitucional contra las resoluciones arriba indicadas.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Unidad de Recaudación Ejecutiva (URE) número 9 de Madrid tramitó contra el ahora recurrente en amparo, titular de un negocio de hostelería sito en un local de la calle General Moscardó, núm. 25, de Madrid, un expediente de apremio por reclamación de cuotas impagadas a la Seguridad Social. En dicho procedimiento le fue embargado el derecho de traspaso sobre el local, del que era arrendatario. Tras los trámites oportunos se celebró la subasta y, como quedó desierta, se procedió a la venta del derecho de traspaso embargado mediante la forma de gestión directa. El propietario del local de negocio, que es la Fundación Gregorio Prieto, ejercitó