

pensiones previstas el carácter complementario respecto de las clases pasivas. Se cotizaba obligatoriamente para conseguir prestaciones complementarias a las del régimen correspondiente de la Seguridad Social. Debe destacarse, asimismo, que la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que concede a Mutualidades, Montepíos y demás entidades de prestación social de carácter voluntario de los funcionarios la opción de integración en el Fondo Especial de MUFACE, daba además oportunidad a los Mutualistas de causar individualmente baja en ellas, sea con ocasión de la decisión de integración que adoptaran las entidades en MUFACE o al margen de que decidieran la no integración. Hay una diferencia, sin embargo, importante por cuanto aquella Mutualidad está integrada en MUFACE, con lo que forma parte de este mecanismo de protección pública de los funcionarios, mientras que la Mutualidad de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral sigue gestionando su propio sistema de previsión social con recursos propios.

A la vista de lo expuesto, es claro que, con anterioridad a la vigencia de la Constitución, existían auténticas prestaciones complementarias sometidas a un régimen obligatorio de afiliación y cotización, de tal modo que, para dar una solución a dichas situaciones, se han propiciado regulaciones jurídicas muy singulares como las aquí analizadas, donde en algunos casos la Seguridad Social pública está asegurando el pago de unas prestaciones complementarias (situación atípica), lo que es explicable porque las Mutualidades de que se trata le han hecho entrega de todo su patrimonio (bienes, derechos y acciones).

La línea divisoria, por así decir, establecida por la STC 49/1990 para entender vulnerado el art. 14 C.E. está referida a la parte de pensión que, siendo general y pública por estar garantizada por el Estado, se corresponde con la devengada en el régimen correspondiente de la Seguridad Social pública según las cotizaciones admitidas en ella o situación que genera un daño indemnizable, pero no en el exceso. Es en el nivel de las prestaciones causadas o por causar en el régimen público de la Seguridad Social, englobando en él las Mutualidades que operan como sustitutorias de la Seguridad Social obligatoria, donde no cabría exigir diferentes requisitos en razón del sexo, ya que ésta es una situación objetivable y no puede encontrar una frontera en el sexo.

La prestación de viudedad otorgada por la Mutualidad de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral aparece, sin embargo, comprendida dentro de las prestaciones complementarias de dicho mutualismo, en cuanto excede de la acción protectora pública garantizada por el régimen respectivo de la Seguridad Social pública y, aunque la afiliación fuese obligatoria por un residuo histórico, es lo cierto también que los mutualistas pudieron causar baja en ella. Se puede afirmar, por tanto, que, como en el supuesto resuelto por la STC 49/1990, la pensión de viudedad era una «prestación complementaria asumida de forma voluntaria» por el hoy recurrente en amparo, circunstancia que hace plenamente aplicable la doctrina en ella contenida, según la cual queda sometida al juego de las condiciones libremente aceptadas por los mutualistas, sin que pueda exigirse el mismo trato indiferenciado que el que el régimen público de Seguridad Social está obligado a dispensar. Así pues, como la no diferenciación por razón de sexo no constituye un imperativo constitucional cuando las prestaciones derivan de las instituciones de previsión voluntaria y libre, los diferentes requisitos de acceso a la pensión de viudedad exigidos al varón por el art. 39.2 del Reglamento de la Mutualidad de Funcionarios del Mutualismo Laboral no generan una discriminación constitucional-

mente prohibida. Por todo ello, ha de concluirse que la denegación de la pensión de viudedad al demandante de amparo no ha vulnerado su derecho fundamental a la igualdad de trato.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el recurso de amparo interpuesto por don José Romero Alcalá.

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

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

3796 *Sala Primera. Sentencia 6/1994, de 17 de enero de 1994. Recurso de amparo 690/1992. Contra Resolución de la Dirección General de la Seguridad del Estado, confirmada por Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que impuso al actor las sanciones de multa y cese de actividad de la empresa de seguridad privada de la que era titular el recurrente. Vulneración del principio de legalidad: sanción administrativa sin cobertura legal suficiente.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, 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. 690/92, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Africa Martín Rico, en nombre y representación de don Andrés Martínez López, contra la Resolución de la Dirección General de la Seguridad del Estado de 20 de noviembre de 1987, confirmada por la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Sexta) del Tribunal Supremo, de 1 de febrero de 1992, que impuso al actor las sanciones de multa y de cese de la actividad. Han sido parte el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado ante este Tribunal el día 18 de marzo de 1992, la Procuradora de los Tribunales doña Africa Martín Rico, actuando en nombre y representación de don Andrés Martínez López, debidamente asistido de Letrado, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Resolución, de 4 de julio de 1988,

de la Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la de 20 de noviembre de 1987 de la Dirección General de la Seguridad del Estado, y contra esta misma, por la que se le sancionaba con multa y cese de la actividad. Resolución aquélla, confirmada por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1992.

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

a) El día 1 de diciembre de 1986, don Andrés Martínez López inició los trámites necesarios para inscribirse en el Registro de empresas de seguridad de la Dirección General de la Seguridad del Estado, otorgándosele, el día 1 de septiembre de 1987, la oportuna inscripción bajo el núm. 1.115.

También en diciembre de 1986, después de cursar la solicitud de inscripción, se dio de alta en Licencia Fiscal, y realizó todos los trámites requeridos para incluir en el régimen de la Seguridad Social a dos guardas, empleados por la empresa y encargados de la vigilancia de ciertas industrias.

b) El 22 de mayo de 1987, funcionarios de la Brigada Provincial de Documentación de la Comisaría de Murcia, levantaron acta en la que se hacía constar que la empresa «Andrés Martínez López S. y V.— A.M.L.» prestaba servicio de vigilancia y protección a veintiséis empresas del polígono industrial denominado Cabezo Cortado, de la ciudad de Murcia. Tal actividad la realizaba por medio de dos guardas, que vestían uniforme de vigilantes jurados, portando defensa de goma y grilletes.

c) Por ello, el Director de la Seguridad del Estado dictó Resolución, de 20 de noviembre de 1987, imponiendo al actor una multa de un millón de pesetas y el cese de su actividad por estar en funcionamiento la empresa de seguridad sin estar inscrita en el correspondiente Registro. En el texto de la citada Resolución se afirma que las sanciones han sido impuestas «por infracción prevista en el art. 25.1 de la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981, en relación con el art. 1 de la misma y con el art. 1 del Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo».

d) Contra la anterior Resolución, y con fecha de 25 de enero de 1988, interpuso recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Ministro del Interior. La Subsecretaría de Interior, por delegación de facultades, acordó, el 4 de julio de 1988, declararlo inadmisibles por extemporáneo.

e) Agotada la vía administrativa, interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que, en su Sentencia de 9 de noviembre de 1989, estimó la pretensión del demandante y acordó anular las sanciones administrativas que le habían sido impuestas, por considerar que ninguna de las normas aplicadas por el Ministerio del Interior, todas ellas posconstitucionales, cumplían las exigencias de rango normativo que exige la Constitución.

f) Contra la mencionada Sentencia, interpuso el Abogado del Estado recurso de apelación ante el Tribunal Supremo. En su Sentencia de 1 de febrero de 1992, la Sala Tercera de ese Tribunal revocó el pronunciamiento anterior y, estimando el recurso de apelación, confirmó las sanciones. Razona el Tribunal Supremo que la normativa sobre empresas de seguridad gozan de cobertura legal habilitante, prestada por el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979; y que la remisión que contiene a normas reglamentarias es suficiente, de acuerdo con la doctrina

de la STC 3/1988, que mantuvo un juicio positivo de constitucionalidad del citado Decreto-ley.

3. En su escrito de demanda, la representación del recurrente alega la violación del art. 25.1 de la C.E., por carecer la sanción impuesta de la necesaria cobertura legal. Ni la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981 ni el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, al que se remite, cumplen los requisitos de rango normativo para que pueda darse por satisfecha la reserva legal que exige el art. 25.1 de la Constitución. Tampoco puede, en su opinión, sostenerse que dichas disposiciones reglamentarias tengan su cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, pues en él no quedan suficientemente determinados ni los elementos esenciales de la conducta antijurídica, ni la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Por otro lado, interesó, asimismo, la recurrente la suspensión de la ejecución de la Resolución impugnada.

4. Mediante providencia de 27 de abril de 1992, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso y solicitó el envío de certificación o copia verdadera de las actuaciones de los órganos judiciales intervinientes en los autos, según prescribe el art. 51 LOTC.

Por providencia de la misma fecha acordó formar pieza separada de suspensión, otorgando un plazo común de tres días a la representación de la solicitante de amparo, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal para formular alegaciones. La recurrente en amparo presentó su escrito de alegaciones el día 8 de mayo de 1992, solicitando únicamente la suspensión de la sanción pecuniaria, puesto que la consistente en el cese de la actividad carecía de virtualidad práctica, ya que el 1 de septiembre de 1987 la Dirección General de Seguridad le había concedido la autorización definitiva para ejercer como empresa de seguridad. El Fiscal, ante el Tribunal Constitucional, presentó informe, el mismo 8 de mayo, oponiéndose a la suspensión pedida por considerar que, de acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal, las resoluciones que posean tan sólo efectos económicos no tienen entidad suficiente, por regla general, para otorgar la suspensión cautelar interesada, y que, además, no se ha probado por la recurrente la imposibilidad material de hacer frente a la misma sin tener que cerrar la empresa. El Abogado del Estado, por escrito de 19 de mayo de 1992, se opuso igualmente a la suspensión, razonando que el apremio sobre el patrimonio del recurrente, si no paga la multa impuesta, no le ocasiona perjuicio, puesto que una Sentencia estimatoria anularía la multa y la cantidad ingresada le sería devuelta. Mediante Auto de 8 de junio de 1992, la Sala Primera de este Tribunal denegó la suspensión solicitada por entender que la ejecución de la Resolución administrativa impugnada no producía perjuicios que privaran al amparo de su finalidad.

5. Por providencia de 14 de septiembre de 1992, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por los Tribunales Supremo y Superior de Justicia de Murcia y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de todas las actuaciones por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al solicitante de amparo, para que dentro de dicho término presentasen las alegaciones que a su derecho convinieran.

6. La recurrente presentó su escrito de alegaciones el 7 de octubre de 1992, dando por reproducidas las argumentaciones contenidas en su escrito de demanda e, insistiendo, tras una lectura sistemática del art. 9 del

Real Decreto-ley, de 26 de enero de 1979, en la imposibilidad jurídica de que tal precepto pudiese ofrecer suficiente cobertura legal a las disposiciones reglamentarias que le fueron de aplicación.

7. El 29 de septiembre de 1992, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. En él señala, en primer lugar, que debe apreciarse la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 a) de la LOTC por no haber agotado la recurrente la vía judicial previa ya que, frente a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, era posible interponer recurso extraordinario de revisión conforme al art. 102.1 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su redacción anterior a la Ley 10/1992, de 30 de abril. Más aún, si como afirma la recurrente, la Sentencia que puso fin a la vía judicial se apartaba de la doctrina constitucional sobre la materia, el mencionado recurso aparecía como un cauce procesal que razonablemente podría utilizarse para alcanzar la reparación de los derechos que consideraba lesionados.

Subsidiariamente, estima el Abogado del Estado, que tampoco ha existido violación alguna del art. 25.1 de la C.E., puesto que las disposiciones reglamentarias de aplicación al caso contaban con suficiente cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, cuya constitucionalidad fue explícita o implícitamente admitida por las SSTC 3/1988 y 246/1991, cuya doctrina resultaría perfectamente trasladable al supuesto de autos. Considera, además, con apoyo en el citado art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, que el incumplimiento de una norma reglamentaria —la que obligaba a la empresa a estar inscrita en el correspondiente Registro antes de iniciar su actividad— por parte de una empresa dedicada precisamente a servicio de vigilancia y seguridad, supone por sí mismo una infracción de las normas de seguridad legalmente establecidas para impedir la comisión de delitos. Pues, quien actúa como empresa privada de seguridad sin la debida inscripción está vulnerando la norma de seguridad que impide la prestación privada de tales servicios sin la debida autorización administrativa. Finalmente y, en relación con lo anterior, alega el Abogado del Estado que las empresas de seguridad, por la naturaleza misma de su objeto, contribuyen a prevenir la comisión de hechos delictivos y, en este sentido, todo cuanto concierne a su régimen puede calificarse como normativa de seguridad.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 3 de octubre de 1992. En él, tras una breve exposición de los hechos, analiza el fondo de la cuestión planteada respecto de la cual manifiesta que no ha existido lesión alguna del art. 25.1 de la Constitución. En apoyo de su argumentación acude el Ministerio Fiscal a la doctrina establecida por este Tribunal en su STC 3/1988, en la que se estimó como constitucionalmente suficiente la cobertura legal prestada por el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979 en relación a las normas reglamentarias de aplicación en aquel asunto. En su opinión, dicha habilitación legal también es suficiente respecto del caso suscitado en el presente recurso de amparo, puesto que el buen régimen interno de las empresas privadas cuyo objeto es prestar vigilancia y seguridad de personas y bienes es presupuesto de su adecuado funcionamiento en orden a la prevención de delitos. De este modo, no existe diferencia jurídica relevante entre las concretas medidas de seguridad que tienen que adoptar ciertos establecimientos (joyerías, en el caso de la STC 3/1988) y la exigencia de ciertas formalidades por las empresas privadas de seguridad. Por tanto, concluye el Ministerio Público, las

sanciones impuestas a la recurrente en amparo contaban con habilitación legal suficiente en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979.

9. Por providencia de 12 de enero de 1994 se acordó señalar para la deliberación y votación de esta Sentencia el día 17 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo planteada es preciso determinar, si, como alega el Abogado del Estado, la demanda de amparo incurre o no en el motivo de inadmisión —que en este trámite sería de desestimación— consistente en el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 43.1 LOTC, por haberse interpuesto el recurso sin haberse agotado la vía judicial precedente.

Es doctrina reiterada de este Tribunal en relación con el recurso de revisión en el orden contencioso-administrativo, cuyo carácter extraordinario le confiere un alcance limitado y limitativo siendo únicamente susceptible de interposición por las causas legalmente tasadas, que su interposición sólo es exigible como requisito previo al amparo constitucional, cuando las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas por el recurrente en amparo hubieren podido ser examinadas en el recurso de revisión por coincidir con alguno de los motivos tasados en el mismo (SSTC 61/1983, 93/1984, 168/1987, 115/1989, 205/1990, 50/1991, 126/1992 y 39/1993, entre otras muchas). El apartado b) del art. 102 L.J.C.A. en la redacción anterior a la reforma introducida por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, establecía como uno de los motivos de revisión contra las Sentencias firmes de las Salas de lo Contencioso-Administrativo, el hecho de haberse dictado por ellas resoluciones contradictorias entre sí o con referencia a Sentencias del Tribunal Supremo respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en la misma situación, donde, en mérito de hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales se llegue a pronunciamientos distintos.

La aplicación de la doctrina jurisprudencial anterior, trasladada al supuesto presente, conduce a que la Sala no pueda compartir la tesis del Abogado del Estado. No es este lugar para determinar si el recurrente pudo en su momento interponer o no el recurso de revisión. Lo decisivo es que éste no alega que la pretendida vulneración del art. 25.1 C.E. se haya producido por el motivo previsto en el apartado b) del antiguo art. 102 de la L.J.C.A., esto es, como consecuencia de distintos pronunciamientos jurisdiccionales contradictorios entre sí, sino que, por el contrario, la lesión es imputada a la Resolución administrativa que lo sancionó, por estimar que las normas en que se apoyaba carecían de la necesaria cobertura legal.

2. Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, el objeto del presente recurso de amparo consiste, sucintamente, en determinar si las disposiciones reglamentarias —más concretamente, la Orden del Ministerio del Interior de 28 de octubre de 1981 y el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo— que sirvieron de cuadro normativo a la sanción impuesta al recurrente, tenían suficiente cobertura legal en el entonces vigente art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, de Seguridad Ciudadana, tal como lo entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de febrero de 1992 o, si, por el contrario, siendo normas posconstitucionales, debieran haberse considerado carentes de tal cobertura, en atención a las garantías formales y materiales exigidas

por el art. 25.1 de la Constitución, como pretende la actora en su escrito de demanda.

Planteado en tales términos el debate, conviene recordar que este Tribunal reiteradamente ha declarado, que el derecho fundamental contenido en el art. 25.1 C.E. y extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (*lex scripta et lex praevia*). La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de tales sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el citado art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987 y 305/1993, entre otras muchas).

Con relación a esta segunda garantía, también ha señalado este Tribunal que, si bien es cierto que el alcance de la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en el caso de los tipos y sanciones penales —sea por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, sea por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987)—, no lo es menos que aquel precepto constitucional exige, en todo caso, «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983) habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan». Ello significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito «la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 83/1984). Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (STC 3/1988, fundamento jurídico 9.º). En definitiva, como ya dijimos en nuestra STC 305/1993, el art. 25 de la Constitución 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.

3. Debemos, pues, proyectar esta doctrina constitucional al caso ahora planteado y, conforme a la misma, analizar si las disposiciones administrativas sancionadoras que resultaron de aplicación a la recurrente encontraban, o no, suficiente habilitación legal en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de Seguridad Ciudadana, sin que sea óbice alguno la naturaleza formal de esta norma, pues, como ya dijimos en nuestra STC 60/1986 (fundamento jurídico 2.º), la reserva de Ley que establece el art. 25. 1 C.E. no impide la emisión de Decretos-leyes en materia sancionadora.

Consideran, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, que la idoneidad habilitante del citado precepto legal ya fue reconocida por este Tribunal en nuestras SSTC 3/1988 y 246/1991, cuya doctrina sería fundamentalmente trasladable a la presente queja de amparo, presumiendo, de este modo, la existencia de

una sustancial identidad fáctica y jurídica entre aquellos casos y el asunto que ahora nos corresponde enjuiciar. No podemos, sin embargo, compartir tal argumentación.

En efecto, tanto en la STC 3/1988 como en la STC 246/1991, se planteó si el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, de Seguridad Ciudadana, ofrecía cobertura legal suficiente a diversas disposiciones reglamentarias por las que fueron sancionadas distintas empresas por haber incumplido las normas de seguridad reglamentariamente impuestas para prevenir la comisión de actos delictivos, estimando este Tribunal que, en tales casos, el mencionado precepto legal contenía una cláusula de habilitación suficiente. Ahora bien, una cosa es el incumplimiento de normas reglamentarias de seguridad impuestas a las empresas para la prevención de actos delictivos (art. 9 del Real Decreto-Ley 3/1979) y, otra bien distinta, es el incumplimiento de las normas reguladoras del régimen administrativo a que están sometidas aquellas empresas cuyo objeto mercantil es, precisamente, la seguridad, de suerte, que la similitud formal de lenguaje —«normas de seguridad»— no implica, en este caso, una similitud material de significados. Desde esta perspectiva, las sanciones contenidas en el Real Decreto 880/1981 (que, a su vez, remite a la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1981) no pueden encontrar cobertura legal en el art. 9 del Real Decreto-Ley 3/1979, de Seguridad Ciudadana, ya que aquéllas, a diferencia de este último, no tienen como objeto directo garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas «para prevenir la comisión de actos delictivos», sino más bien garantizar la prestación en condiciones adecuadas del servicio de seguridad privada, aunque este servicio esté destinado, obviamente, a prevenir y evitar la comisión de hechos delictivos (entre otros fines). Desaparece, de este modo, el elemento teleológico que permitió a este Tribunal considerar suficiente la cobertura legal prestada por art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, con relación a los asuntos enjuiciados en nuestras SSTC 3/1989 y 246/1991 y que, por la misma razón, no puede ser apreciado en el caso presente. No lo entendieron así ni la administración sancionadora ni la Sentencia del Tribunal Supremo objeto de impugnación quienes efectuaron una interpretación extensiva y analógica del tipo previsto en el art. 9 del Real Decreto-ley 3/1979, cuando razonablemente no cabe entender que con el mismo se pretendiese dar cobertura legal al régimen jurídico de las empresas de seguridad y a la sanción de su eventual incumplimiento.

4. Es indudable que unas actividades, como las de seguridad privada, que afectan directamente al uso legítimo de la fuerza deben ser reguladas y supervisadas estrechamente por los poderes públicos. Pero, en la medida en que restringen las libertades de los ciudadanos, incluida la libertad de empresa, y conllevan el establecimiento de conductas punibles, esa regulación debe realizarse, en sus elementos medulares, por Ley, pues de no ser así, se degradaría la garantía esencial ex art. 25.1 C.E. 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. Acaso por ello, en la actual Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, con la que se quiere cubrir el vacío legal hasta entonces existente en esta materia, el propio Legislador reconozca, en su Exposición de Motivos, que una de las causas que justifica su publicación sea la necesidad de incorporar el régimen sancionador a que están sometidas tales empresas a «una disposición con rango adecuado».

De todo ello se desprende que la Administración al aplicar el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, en

relación con la Orden Ministerial de 28 de octubre del mismo año, hizo uso de unas potestades sancionadoras no amparadas suficientemente por una norma de rango legal, violándose lo dispuesto en el art. 25.1 de la C.E., por lo que procede estimar el 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

Otorgar el amparo solicitado por don Andrés Martín López y, en consecuencia:

1.º Declarar que las sanciones impuestas al recurrente vulneran el derecho reconocido en el art. 25.1 de la Constitución.

2.º Declarar la nulidad de las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad del Estado de 20 de noviembre de 1987 y del Ministerio del Interior de 4 de julio de 1988 y de la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Sexta) del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1992, confirmatoria de las citadas resoluciones.

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

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

3797 *Sala Primera. Sentencia 7/1994, de 17 de enero de 1994. Recurso de amparo 1.407/1992. Contra Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que revocó la de la Audiencia Provincial de Madrid, que había declarado la paternidad del demandado. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: valoración de la negativa del demandado a someterse a la prueba biológica de paternidad decretada. Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, 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. 1.407/92, promovido por doña E.D.A.N., representada por la Procuradora doña María Luz Albacar Medina y defendida por la Abogada doña Consuelo Abril González, contra la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), de 30 abril 1992 (rollo núm. 1.126-90), que revocó la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid que había declarado la paternidad del demandado. Ha comparecido don E.M.V., representado por la Procuradora doña María Concepción Aporta Estévez y dirigido por el Abogado don Agustín

Lozano Aguado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 junio 1992 (presentado en el Juzgado de Guardia el anterior día 2), se interpuso el recurso de amparo de referencia contra la Sentencia emitida por el Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), de 30 abril 1992 (r. 1.126-90), que revocó la dictada por la Audiencia Provincial de Madrid, y desestimó la demanda de paternidad presentada por la actora. Se pide la anulación de la Sentencia de casación, por vulnerar los arts. 14, 15, 18 y 24.1 C.E., y que se reconozca el derecho a la filiación declarado por la Sentencia de apelación.

2. La pretensión de amparo nace de los siguientes hechos:

a) La recurrente dedujo en julio de 1987 demanda contra don E.M.V., mayor de edad, casado, para que se dictara Sentencia con el siguiente fallo: que el demandado es el padre de la menor M.A.G., con el correspondiente cambio de apellidos, sin que pueda compartir la patria potestad sobre la hija ni tenga derecho a visitas, así como que se le condene al pago de diversas cantidades en concepto de alimentos.

b) El Juzgado de Primera Instancia núm. 16 de Madrid dictó Sentencia el 15 septiembre 1988 (a. 895-87), desestimando la demanda. El Juzgado declaró no probada la paternidad del demandado, porque no se había logrado «la prueba plena e indubitada que precisaba la parte demandante»: el nombre del padre que consta en la certificación en extracto de nacimiento es manifestación de parte, las fotografías en donde se ve al demandado con ella y con otros amigos y amigas en actitudes de familiaridad no son suficientemente esclarecedoras, las actas notariales de manifestaciones no tienen valor, los testigos que han depuesto en los autos «casi absolutamente todo lo que saben es por manifestaciones de la demandante», y las certificaciones de los hoteles «no revelan nada de nada».

De estos datos la Sentencia de instancia infirió que «falta la prueba de la relación sexual y no se ha probado ninguno de los hechos cuya concatenación lógica habría de llevar a la atribución de la paternidad al demandado»; de donde dedujo que la falta de prueba biológica, a causa de la negativa del demandado a someterse a ella, no significaba nada en su perjuicio, con apoyo en la STS 10 noviembre 1986.

c) La Audiencia Provincial (Sección Décima) de Madrid, por Sentencia de 26 febrero 1990 (r. 873-88), estimó el recurso de apelación, y tras revocar la dictada por el Juzgado declaró que el señor M. es padre extramatrimonial de la menor M., disponiendo el cambio de apellidos, y el abono de 50.000 pts. mensuales en concepto de alimentos para su hija.

La Sentencia razonó la importancia de las pruebas biológicas de paternidad, tanto para proteger derechos fundamentales (arts. 14 y 39 C.E.) como para alcanzar una convicción fiable, dado que sus resultados son absolutos, si excluyen la paternidad, y abrumadores, si la proyectan. Aceptando que, en sí misma considerada, la negativa del demandado no puede ser valorada como *ficta confessio*, subrayó la necesidad de valorar muy singularmente tal negativa, debidamente integrada en el conjunto de la prueba. A seguido, tras resaltar que el demandado había contestado a la pretensión de la señora A. con ambigüedades, valoró la prueba en sentido