

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 184/2025 de 2 Dic. 2025, Rec. 7976/2023**Ponente: Sáez Valcárcel, Juan Ramón****Ponente: Sáez Valcárcel, Juan Ramón.****LA LEY 410921/2025**

DERECHO A LA LEGALIDAD SANCIONADORA. POLICÍA NACIONAL. Sanción de pérdida de 15 puntos en el curso selectivo de acceso a policía alumno que manifestó ser funcionario en prácticas ante la policía que se personó en evento celebrado durante el confinamiento. EXTEMPORANEIDAD DEL RECURSO. Inexistencia. Recurso presentado dentro de los treinta días siguientes a partir de la notificación de la última resolución recaída en el proceso judicial. VULNERACIÓN DEL DERECHO. EXISTENCIA. Falta de cobertura del precepto reglamentario aplicado. Precepto reglamentario postconstitucional sustitutivo de norma preconstitucional. Resulta contrario a la garantía formal el precepto reglamentario postconstitucional que innove o modifique el cuadro de infracciones o sanciones que estaba en vigor antes de la Constitución. Falta de cobertura legal no enervada por estar ante una relación calificable de sujeción especial en la que no se puede reducir sin más las garantías del Estado de Derecho. Inconstitucionalidad del art. 73.1 Orden 19 Oct. 1981 del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía. VOTOS PARTICULARES.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pmpido Tomón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Amaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astabmuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Lama Diez Bueso y don José María Maclas Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recluso de amparo núm. 7976-2023, promovido por don Antonio , contra las resoluciones del Director de la Escuela Nacional de Policía, de 4 de mayo de 2021, y del Jefe de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía, de 2 de agosto de 2021; contra la Sentencia núm. 406/2022 de la Sala de lo Contencioso- administrativo del [Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de marzo de 2022 \(rec. núm. 1364/2021\)](#), y contra la Sentencia núm. 1265/2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2023 \(rec. núm. 5068/2022\)](#). Ha sido parte el abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Don Antonio , representado por el procurador de los tribunales don Luis José García Barrenechea, bajo la dillección del letrado don Ángel Galindo Álvarez, interpuso un recluso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento de esta sentencia, mediante mi escrito registrado en este tribunal el 19 de diciembre de 2023.

2. El recluso tiene su origen en los siguientes antecedentes;

a) El 2 de mayo de 2020, estando vigente el estado de alarma declarado por el [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#), y, en concreto, las normas de confinamiento y limitaciones a la reunión de personas previstas en dicha norma, el recurrente en amparo se hallaba, junto con otras diecisiete personas, celebrando un cumpleaños en un local cerrado. La Policía Nacional se personó en el lugar del evento y pidió a los asistentes que se identificasen, ante lo que el recurrente manifestó su condición de policía alumno de la Escuela Nacional de Policía, mostrando el carné acreditativo correspondiente.

La manifestación, en dicho contexto, de ser funcionario en prácticas del Cuerpo Nacional de Policía, dio lugar a que se le incoara un procedimiento sancionador, que finalizó con la adopción de la resolución del Director de la Escuela Nacional de Policía de 4 de mayo de 2021. Dicha resolución calificó la conducta como infracción grave, conforme al art. 69 a) del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía, aprobado por Orden de 19 de octubre de 1981 (en adelante, Reglamento Provisional de 1981); precepto que tipifica como tal el "concurrir a espectáculos públicos u otros lugares anticipando la calidad de funcionario del Cuerpo Superior de Policía o alegar la condición de funcionario en prácticas del citado Cuerpo en circunstancias que no lo precisaren". La resolución impuso al recurrente una sanción de pérdida de quince puntos de la suma total de las calificaciones obtenidas al final del curso selectivo, a detraer proporcionalmente en cada asignatura, conforme al art. 73.1 del citado Reglamento Provisional, según el cual las infracciones graves se sancionarán con pérdida de diez a quince puntos.

El acuerdo sancionador fue confirmado en alzada por la resolución de 2 de agosto de 2021 del Jefe de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía.

Como consecuencia de la sanción recibida, el recurrente suspendió dos asignaturas del curso selectivo de la Escuela Nacional de Policía, de las que tuvo que volver a examinarse, siendo nuevamente suspendido, lo que determinó su exclusión y baja definitiva en el proceso selectivo, con la pérdida de todos los derechos adquiridos en la fase de oposición.

b) El interesado interpuso contra las anteriores resoluciones administrativas un recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales, en el que denunciaba la vulneración de los derechos reconocidos en los siguientes preceptos constitucionales: (i) el [art. 25.1 CE](#), por falta de cobertura legal de la norma reglamentaria aplicada (reserva de ley) y por falta de identificación de dicha cobertura legal en el acto sancionador (tipicidad); (ii) el [art. 14 CE](#), porque, según la normativa vigente, la infracción se califica como grave cuando es realizada por un policía en prácticas y como leve cuando se comete por funcionarios de carrera (que se rigen por la [Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía](#)); y (iii) el [art. 23.2 CE](#), por haber sido removido del puesto sin causa justificada. Por último, alegaba que la sanción también era nula porque, según la [STC 148/2021, de 14 de julio](#), el confinamiento decretado bajo el estado de alarma era inconstitucional.

El recluso fue desestimado por la Sentencia núm. 406/2022 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de marzo de 2022 \(rec. núm. 1364/2021\)](#). La Sala descartó la vulneración de la reserva de ley, por considerar que, en las relaciones especiales de sujeción -como entiende que es el caso-, dicha reserva queda "reducida a su mínima expresión". Además, señaló que la sanción impuesta tenía cobertura en la [Ley Orgánica 4/2010](#) (y, previamente, en la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#) y en la [Ley 55/1978, de 4 de diciembre](#), de Policía). Asimismo, negó que se hubiera vulnerado el [art. 23.2 CE](#) y que la inconstitucionalidad parcial del estado de alarma tuviera trascendencia para el caso.

c) El interesado preparó un recurso de casación, denunciando que se habían vulnerado los derechos a la legalidad sancionadora, en sus vertientes de garantía formal y material ([art. 25.1 CE](#)), y a la igualdad ([art. 14 CE](#)). El recluso fue admitido a trámite, identificándose las siguientes cuestiones con interés casacional objetivo: (i) determinar si existe quiebra del principio de legalidad sancionadora, al estar regulado el régimen disciplinario de los policías en prácticas en una norma

de rango infralegal; y (ii) aclarar si se inflinge el principio de igualdad por el diferente tratamiento que recibe la misma conducta en el Reglamento Provisional de 1981, para los policías alumnos, y en la [Ley Orgánica 4/2010](#), aplicable una vez que adquieren la condición de funcionarios de carrera. Al haber enriado en vigor, mientras tanto, el [Real Decreto 853/2022, de 11 de octubre](#), por el que se aprueba el Reglamento de procesos selectivos y formación de la Policía Nacional, en el escrito de interposición del reclamo de casación se añadió que, a tenor del art. 46.4 de dicho Real Decreto, los incumplimientos en que incurran los policías alumnos fuera del ámbito docente se rigen por el régimen sancionador de la [Ley Orgánica 4/2010](#), que para el caso de la conducta sancionada es más benévolo y que debía por ello serle aplicado.

El reclamo de casación fue desestimado por la Sentencia núm. 1265/2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2023 \(rec. núm. 5068/2022\)](#), con los argumentos siguientes: (i) la doctrina constitucional no exige la reserva de ley a las normas preconstitucionales ni a aquellas posconstitucionales que no introduzcan nuevas infracciones o sanciones respecto de aquellas preconstitucionales que les sirven de precedente; (ii) este es el caso del Reglamento Provisional de 1981 aplicado, vigente en el momento de producirse la conducta sancionada, pues dicha norma sustituyó al Reglamento Orgánico de la Escuela Superior de Policía de 7 de marzo de 1967 (en adelante, Reglamento Orgánico de 1967), pero manteniendo en los mismos términos el tipo infractor; (iii) además, la exigencia de la reserva de ley se flexibiliza en las relaciones de sujeción especial; y (iv) el Reglamento Provisional de 1981 tiene cobertura en el art. 12 de la [Ley 55/1978, de 4 de diciembre](#), de la Policía y en el [art. 2 de la Ley Orgánica 4/2010](#), que remite el régimen disciplinario de los funcionarios en prácticas al reglamento del centro docente policial.

Contra la Sentencia se promovió un incidente de nulidad de actuaciones, que fue inadmitido mediante providencia de 21 de noviembre de 2023.

3. El recurso de amparo fue presentado el 19 de diciembre de 2023. Mediante providencia de la Sección Cuarta, de 14 de marzo de 2024, se acordó requerir al recurrente para que ajustara la extensión del escrito de demanda a la exigencia de la regla 4.ª del Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 15 de marzo de 2023 (BOE de 23 de marzo), sin modificar las pretensiones, las vulneraciones denunciadas ni la especial trascendencia constitucional alegada; en cumplimiento de lo cual, presentó un nuevo escrito de demanda el día 21 de marzo de 2024, ajustado a la extensión máxima establecida.

El recurso denuncia que la resolución sancionadora vulnera, en primer lugar, el principio de legalidad del [art. 25.1 CE](#), en la vertiente de la garantía formal, puesto que el tipo infractor aplicado está previsto en una norma reglamentaria, carente de toda cobertura legal. Con cita de la doctrina constitucional recaída sobre el mencionado precepto constitucional, y en particular de la relativa a los tipos infractores y las sanciones previstos en normas reglamentarias posteriores a la Constitución (entre otras, cita la [STC 21/2010, de 27 de abril](#)) aduce que el art. 68 del Reglamento Orgánico de 1967 tiene una redacción diferente de la del art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981, pues aquel establece la sanción de pérdida de puntos, sin especificar cuántos puntos se pierden (es decir, puede ser desde un punto en adelante), mientras que el Reglamento Provisional de 1981 precisa que la pérdida será de diez a quince puntos, agravando, por tanto, la sanción. Así pues, visto el tenor literal de ambos preceptos, el art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981 innova o actualiza el art. 68 del Reglamento Orgánico de 1967, innovación que, según la doctrina constitucional invocada, infringe el [art. 25.1 CE](#). En consecuencia, la sanción impuesta al recurrente -pérdida de quince puntos de la suma total de las calificaciones obtenidas a final de curso- se estableció por primera vez en el art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981, disposición reglamentaria posterior a la Constitución, sin que dicha sanción tenga cobertura legal (pues esta no podía venir constituida por la [Ley 55/1978, de 4 de diciembre](#), de la Policía, dados sus términos globales e indeterminados), lo que significa que la resolución que sancionó al recurrente con fundamento en dicho precepto reglamentario vulneró el principio de legalidad sancionadora. en su vertiente de la garantía formal.

Asimismo, la demanda de amparo denuncia que las resoluciones administrativas impugnadas también infringieron el derecho fundamental a la legalidad sancionadora ([art. 25.1 CE](#)), en su vertiente de garantía material (tipicidad), porque la Administración no identificó el fundamento legal de la sanción impuesta. Invoca en este punto las [SSTC 144/2011, de 26 de septiembre](#), FJ 6, y [199/2014, de 15 de diciembre](#), FJ 3, según las cuales el principio de tipicidad impone la obligación de que la propia resolución administrativa sancionadora identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción; sin que corresponda a la jurisdicción ordinaria ni al Tribunal Constitucional buscar una cobertura legal al tipo infractor o, mucho menos, encontrar un tipo sancionador alternativo al aplicado de manera eventualmente incorrecta por la Administración sancionadora.

Finalmente, la demanda de amparo alega que, tal y como se denunció en el incidente de nulidad de actuaciones, la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión ([art. 24.1 CE](#)) por no haberle aplicado retroactivamente la norma sancionadora más favorable ni pronunciarse siquiera al respecto, como se instó en el escrito de interposición del recurso de casación. Tal norma vendría constituida, conforme a lo establecido por el [art. 46.4 del Real Decreto 853/2022](#), por los [arts. 9.f\) y 10.3 de la Ley Orgánica 4/2010, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía](#), que tipifica "la exhibición de los distintivos de identificación sin causa justificada" como falta leve que puede ser sancionada bien con el apercibimiento, bien con la suspensión de funciones de uno a cuatro días sin pérdida de antigüedad ni inmovilización en el escalafón. La demanda cita también como vulnerado el derecho fundamental a la igualdad ante la ley ([art. 14 CE](#)), pero en la argumentación no desarrolla dicha denuncia.

4. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 23 de septiembre de 2024, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando que concurría en la misma especial trascendencia constitucional porque podía dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [[STC 155/2009, de 25 de junio](#), FJ 2, b)], y porque la posible vulneración del derecho fundamental que se denunciaba pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [[STC 155/2009, de 25 de junio](#), FJ 2, c)]. Asimismo, se acordó dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales para que remitiesen las actuaciones correspondientes y emplazasen a quienes hubieran sido parte en el procedimiento para que pudieran comparecer en el recurso de amparo.

5. El abogado del Estado, mediante un escrito presentado el 8 de octubre de 2024, subsanado el día 9 siguiente, se personó en el procedimiento, en la representación que ostenta por ley. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda del Tribunal, por diligencia de ordenación de 8 de enero de 2025, acordó tenerle por personado y dar vista de las actuaciones a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el [art. 52 LOTC](#), pudieran presentar alegaciones.

6. El recurrente en amparo, mediante escrito registrado el 16 de enero de 2025, presentó sus alegaciones, reiterando los argumentos ya expuestos en la demanda.

7. El abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 10 de febrero de 2025 interesando la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación del recurso.

Indica, en primer lugar, que el recurso es extemporáneo porque se presentó el 21 de marzo de 2024, cuando la inadmisión del incidente de nulidad contra la Sentencia del Tribunal Supremo se había notificado el día 27 de noviembre de 2023. Añade que dicho incidente de nulidad era innecesario, ya que las vulneraciones denunciadas provenían exclusivamente de las resoluciones administrativas, por lo que el recurso era, con mayor motivo, extemporáneo.

Con carácter subsidiario, solicita que se desestime el recurso, por los motivos siguientes:

a) Nos hallamos en el ámbito de las relaciones administrativas de sujeción especial, lo que flexibiliza la imposición de sanciones con fundamento en normas reglamentarias.

b) El art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981 reproduce la sanción prevista para la misma conducta en el art. 68 del Reglamento Orgánico de 1967, el cual preveía la sanción de pérdida de

puntos, sin especificar cuántos. Por tanto, el primero, al establecer la pérdida de un mínimo de diez y un máximo de quince puntos, viene a reproducir la sanción prevista en la norma preconstitucional, sin alterarla, de modo que es aplicable la doctrina de la [STC 144/2011, de 26 de septiembre](#), entre otras, que exime de la reserva de ley en los supuestos de reproducción de normas sancionadoras preconstitucionales. En contra de lo que alega la demanda, considera que la norma posconstitucional tan solo concreta la posible sanción, sin actualizarla, por lo que no cabe exigir que tenga cobertura legal

c) Respecto de la aplicación de la [Ley Orgánica 4/2010](#), sostiene que los tipos previstos en las respectivas normas no son iguales, porque el art. 9 f) de dicha ley orgánica prevé como falta leve "[l]a exhibición de los distintivos de identificación sin causa justificada"), que es una conducta más amplia y menos dañosa, que la apreciada en el presente supuesto ("...alegar la condición de funcionario en prácticas del citado Cuerpo en circunstancias que no lo precisaren") [art. 69 a) del Reglamento Provisional de 1981],

8. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 29 de enero de 2025, presentó sus alegaciones, en las que interesa que se otorgue el amparo, con los argumentos siguientes:

a) Las resoluciones administrativas impugnadas fundamentan la sanción impuesta únicamente en el Reglamento Provisional de 1981. Son las posteriores resoluciones judiciales las que invocan, como normas legales de cobertura, la [Ley 55/1978, de 4 de diciembre](#), y la Ley 2/1986, de 13 de marzo. Señala que el art. 12.2 de la [Ley 55/1978](#) se remite genéricamente a los reglamentos que la desarrollan y que la segunda, que la derogó, establecía en su art. 27 un catálogo de faltas muy graves, pero en cuanto a las graves y leves, se remitía a la regulación reglamentaria, de acuerdo con irnos criterios generales (art. 27.4), sin precisar conductas concretas. En consecuencia, ninguna de dichas leyes podía dar cobertura, ni por su fecha ni por su contenido, al Reglamento Provisional de 1981, al no identificar las conductas sancionables (cita, en este sentido, la [STC 26/2005, de 14 de febrero](#), FJ 3).

En tales circunstancias, a falta de una adecuada cobertura legal, la actualización reglamentaria del régimen sancionador, con arreglo a la doctrina constitucional aplicable, quedaba condicionada a que no hubiera innovación o alteración de la regulación existente. El Ministerio Fiscal considera que las conductas previstas en los Reglamentos de 1967 y 1981 eran idénticas, pero no así las sanciones previstas, ya que el primero ofrecía tres posibilidades de sanción (reprensión pública con anotación en el expediente; pérdida de pinitos; o pérdida del derecho a ser examinado), mientras que el posterior de 1981 solo prevé la pérdida de diez a quince puntos en el curso selectivo. Dicha modificación excede de la mera repetición de la norma precedente, en cuanto comporta una agravación de la sanción. Y ello porque la pérdida de puntos del Reglamento de 1967 podría, teóricamente, ser de un pinito, mientras que la del Reglamento de 1981 no podría ser inferior a diez pinitos. Esto supone una innovación agravatoria, contraria a los límites de la doctrina constitucional para las normas posconstitucionales que traen causa de normas preconstitucionales, lo que conlleva una vulneración del principio de legalidad. Por lo demás, señala que la resolución sancionadora no alude explícita ni implícitamente a norma alguna de rango legal que ofrezca cobertura al precepto sancionador aplicado, en contravención de la doctrina constitucional relativa al principio de tipicidad del [art. 25.1 CE](#).

Para el fiscal, en lugar del Reglamento Provisional de 1981, debería haberse aplicado el [art. 9 f\) de la Ley Orgánica 4/2010](#), tal y como prevé expresamente el art. 2.2 de esta y, por tanto, la consecuencia punitiva (más benévola) prevista en su art. 10.3 (apercibimiento o suspensión de funciones de uno a cuatro días).

b) Por lo que se refiere a la modulación del principio de legalidad en las relaciones de sujeción especial, aduce que tienen un límite que señala la propia doctrina constitucional (cita la [STC 26/2005, de 14 de febrero](#)), según la cual no puede llegar a desplazar la aplicación del principio de legalidad. Por tanto, no se puede justificar en tal motivo que la norma reglamentaria se actualice respecto de la norma preconstitucional, sin la suficiente cobertura legal.

Por último, señala que el Reglamento Provisional de 1981 ha sido derogado por el [Real Decreto 49/2024, de 16 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los centros docentes de la Policía Nacional.

El escrito de alegaciones finaliza solicitando que se otorgue el amparo impetrado, por vulneración del [art. 25.1 CE](#), y se anule la resolución sancionadora, así como aquellas otras que la han confirmado en vía administrativa y judicial.

9. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 2 de diciembre de 2025, y conforme establece el artículo 10.1.n) de la Ley Orgánica del Tribunal, a propuesta de tres magistrados, acordó recabar para sí el conocimiento de este recurso de amparo.

10. Mediante providencia de 24 de noviembre de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 2 de diciembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes El demandante de amparo impugna la resolución del Director de la Escuela Nacional de Policía que le impuso una sanción de pérdida de quince puntos de la suma total de las calificaciones obtenidas al final del curso selectivo para acceso al Cuerpo Nacional de Policía y las resoluciones que la confirmaron en vía administrativa y judicial.

La resolución del Director de la Escuela Nacional de Policía de 4 de mayo de 2021 cita, como único fundamento, los arts. 69 a) (tipo infractor) y 73.1 (sanción) del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía, aprobado por Orden de 19 de octubre de 1981 (en adelante, Reglamento Provisional de 1981). Aunque también menciona la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), lo hace solo a efectos procedimentales, no como fundamento del tipo infractor ni de la sanción aplicada.

Las resoluciones judiciales que han confirmado la sanción descartan la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora del [art. 25.1 CE](#) con líneas argumentales distintas. Por un lado, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de marzo de 2022 considera: (i) que los preceptos aplicados tienen cobertura en la [Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía](#) (y, previamente, en la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#) y en la [Ley 55/1978, de 4 de diciembre](#), de Policía), y (ii) que la exigencia de reserva de ley se reduce a su "mínima expresión" en el caso enjuiciado, al encontramos ante una relación especial de sujeción.

Por su parte, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2023, aunque también alude a la modulación de la reserva de ley en las relaciones de sujeción especial y a la cobertura legal que a los preceptos reglamentarios aplicados ofrecen el art. 12 de la [Ley 55/1978, de 4 de diciembre](#), y el [art. 2 de la Ley Orgánica 4/2010](#), se centra en la doctrina constitucional que no exige la reserva de ley cuando el precepto reglamentario aplicado entronca, sin alterarlo, con un reglamento preconstitucional, como sería aquí el Reglamento Orgánico de la Escuela General de Policía, aprobado por [Orden de 7 de marzo de 1967](#).

En los términos expuestos en los antecedentes, la demanda denuncia que la Administración ha vulnerado el principio de legalidad del [art. 25.1 CE](#). Dedicó el grueso de su argumentación a reprochar a la resolución sancionadora la vulneración de tal derecho en su vertiente de garantía formal, alegando la absoluta falta de cobertura legal del precepto reglamentario aplicado. Reprocha también a la resolución sancionadora, secundariamente, la vulneración de este mismo derecho en su vertiente de garantía material, lesión que asocia a la falta de identificación de la norma de rango legal que ampara el precepto reglamentario aplicado para sancionar. Por su parte, se imputa a la sentencia del Tribunal Supremo la lesión del [art. 24.1 CE](#), por no haber respondido a la alegación de que debía aplicarse la [Ley Orgánica 4/2010](#), que sanciona de manera más leve la conducta del recurrente. La demanda denuncia también, aunque sin desarrollo argumental, la vulneración del principio de igualdad del [art. 14 CE](#).

El abogado del Estado aduce, con carácter principal, que el recurso debe ser inadmitido por incurrir en extemporaneidad. Subsidiariamente, interesa su desestimación argumentando, en primer lugar, que la reserva de ley se flexibiliza en las relaciones de sujeción especial; y, en segundo lugar, que los preceptos aplicados se ajustan a la doctrina constitucional sobre los preceptos sancionadores incluidos en reglamentos posconstitucionales que tienen su origen en otros de carácter preconstitucional cuya regulación mantienen sin cambios.

El Ministerio Fiscal, por su parte, postula el otorgamiento del amparo porque, con arreglo a la doctrina constitucional aplicable, no cabe alterar mediante reglamento un régimen sancionador preconstitucional, como aquí se ha producido, lo que supone la infracción del [art. 25.1 CE](#), al igual que la falta de mención en la resolución sancionadora del precepto legal que le sirve de fundamento. Considera, asimismo, que debería haberse aplicado, en lugar del Reglamento Provisional de 1981, el régimen sancionador más favorable contenido en los [arts. 9 f\)](#) y [10.3 de la Ley Orgánica 4/2010](#), tal y como prevé expresamente el art. 2.2 de esta.

2. Óbice procesal: desestimación Antes de entrar al fondo del presente recurso resulta necesario examinar el óbice de extemporaneidad aducido por el abogado del Estado.

Según se ha indicado en los antecedentes, el abogado del Estado considera, por una parte, que la vulneración alegada es solo achacable a la Administración, por lo que el plazo para la interposición del recurso de amparo era de veinte días ([art. 43 LOTC](#)), a contar desde la notificación de la [Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2023](#), que desestimó el recurso de casación. De otro lado, sostiene que, aunque se considerara como un recurso de amparo mixto, también sería extemporáneo, dado que se interpuso una vez transcurrido el plazo de treinta días ([art.44 LOTC](#)), desde que fue notificada la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia del Tribunal Supremo.

El óbice debe descartarse. El recurso de amparo tiene naturaleza mixta, conforme al [art. 44 LOTC](#). Así, junto a la lesión del art. 25.1 CE, que imputa a la resolución sancionadora, también reprocha a la Sentencia del Tribunal Supremo que no respondiera a la alegación de que debía aplicarse la normativa sancionadora más favorable de la [Ley Orgánica 4/2010](#), en lugar del Reglamento Provisional de 1981, lo que habría vulnerado de forma autónoma el [art. 24.1 CE](#) ([SSTC 135/2010, de 2 de diciembre](#), FJ 2; [145/2015](#), de 25 de junio, FJ 2, y [117/2016](#), de 20 de junio, FJ 2, entre otras).

Por consiguiente, el plazo de interposición de la demanda de amparo era de treinta días, a contar desde la notificación de la providencia de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, que agotó la vía judicial. Teniendo en cuenta que esta notificación tuvo lugar el 27 de noviembre de 2023, debemos concluir que la presentación de la demanda -el 19 de diciembre siguiente- se ajusta al plazo exigible. que vencía el 15 de enero de 2024 a las 15:00 horas.

Por otra parte, aunque el escrito inicial de demanda superaba la extensión máxima prevista en la regla 4.ª del Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 15 de marzo de 2023 ("BOE" del día 23 de marzo), el demandante, requerido para ello, subsanó el defecto dentro del plazo conferido, mediante un nuevo escrito del 21 de marzo de 2024. Por consiguiente, no es dicha fecha -como pretende el abogado del Estado- sino la de 19 de diciembre de 2023 la que debe tenerse en cuenta a efectos de verificar que el reclamo de amparo fue presentado dentro de los treinta días siguientes a partir de la notificación de la última resolución recaída en el proceso judicial.

3. Delimitación del orden y el objeto de enjuiciamiento y especial trascendencia constitucional del recurso de amparo a) Como acaba de indicarse, el reclamo de amparo denuncia distintas lesiones de derechos fundamentales que imputa de manera diferenciada a la Administración y a los órganos judiciales que supervisaron la actuación administrativa. Para abordar su enjuiciamiento procede recordar que en las [SSTC 90/2010, de 15 de noviembre](#), FJ 2; [25/2012, de 27 de febrero](#), FJ 2, y [41/2020, de 9 de marzo](#), FJ 2, entre otras muchas, el Tribunal ha subrayado la prioridad que debe concederse al examen de aquellas quejas que, de prosperar, determinen la retroacción a mi momento procesal anterior, haciendo innecesario un pronunciamiento sobre las restantes (regla de la máxima retroacción).

La aplicación de esta doctrina nos lleva a examinar, en primer término, la alegada vulneración del principio de legalidad sancionadora, imputada primariamente a la Administración, dado que la eventual estimación de este primer motivo haría innecesario el enjuiciamiento de la invocada infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, que se achaca exclusivamente al Tribunal Supremo.

b) En cuanto a las lesiones imputadas de manera principal a la Administración, la demanda de amparo se sustenta en la alegada vulneración de la dimensión formal del derecho fundamental a la legalidad sancionadora ([art. 25.1 CE](#)), que derivaría del hecho de que la sanción estaba prevista en un precepto reglamentario postconstitucional carente por completo de cobertura legal y cuyo contenido modificaba el de la norma reglamentaria previa a la Constitución, que venía a sustituir. De ahí que, pese a que el recurso de amparo se dirige formalmente contra la resolución administrativa sancionadora y las resoluciones administrativa y judiciales que la confirmaron, solicitando genéricamente la nulidad de los actos impugnados, el verdadero objeto de dicha queja principal haya de entenderse circunscrito, por un lado, a la resolución sancionadora del Director de la Escuela Nacional de Policía de 4 de mayo de 2021, así como, de otra parte, al art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981, invocado por aquella como fundamento normativo de la sanción impuesta. En efecto, la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora en su vertiente formal, de haberse producido, tendría su origen directo en dicho precepto reglamentario, habiéndose limitado la Administración a aplicarlo y los órganos judiciales a confirmar la actuación administrativa por considerarla conforme a Derecho (en sentido similar, [STC 15/2011, de 28 de febrero](#), FJ 2).

En coherencia con lo anterior, cabe anticipar que si el precepto reglamentario aplicado contraviniera el derecho fundamental invocado sería, en sí mismo, inconstitucional y nulo (así, [SSTC 7/1990, de 18 de enero](#), FJ 5; [32/1990, de 26 de febrero](#), FJ 4; [61/1990, de 29 de marzo](#), FJ 9, y [15/2011, de 28 de febrero](#), FJ 7). En este sentido, en la citada [STC 61/1990](#), FJ 9, que analizaba una sanción impuesta -como se alega en el presente recurso de amparo- con base en una norma reglamentaria sin suficiente cobertura legal, se concluyó que la aplicación que de la norma hizo la Administración, "así como la norma misma", violaban el [art. 25.1 CE](#), lo que condujo a este Tribunal a declarar la nulidad no solo del acto sancionador sino también del precepto reglamentario en que se basaba.

c) Esta conexión dilecta entre la lesión que se imputa al acto administrativo sancionado! y la disposición general de la que aquel es aplicación ya se puso de manifiesto en la fase de admisión cuando se apreció, como una de las dos causas que dotaban de especial trascendencia constitucional al presente recluso, el que la posible vulneración del derecho fundamental pudiera provenir de la ley o -como es el caso- de otra disposición de carácter general [[STC 155/2009, de 25 de junio](#), FJ 2, c); *vid. supra* antecedente cuarto], constituida aquí por el citado art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981.

Por otra parte, el presente recluso de amparo presenta la singularidad de revestir asimismo especial trascendencia constitucional porque, en cuanto -nuevamente- a la alegada lesión de la dimensión formal del derecho a la legalidad sancionadora, permite a este Tribunal aclarar o perfilar la doctrina constitucional [[STC 155/2009, de 25 de junio](#), FJ 2 b)] sobre dos extremos que han centrado la argumentación de los órganos judiciales al confirmar la adecuación a Derecho de la sanción impuesta al recluso. Se trata, por una parte, de aclarar si es o no aplicable -y en su caso, en qué términos- la garantía de la reserva de ley a las disposiciones reglamentarias aprobadas inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución, aspecto sobre el cual la posición de este Tribunal ha ido variando con el tiempo, según se indicará después. Y, de otro lado, de desarrollar y perfilar la doctrina constitucional acerca de la categoría de las llamadas relaciones de sujeción especial y de su virtualidad para reducir el alcance definitivamente protegido por los derechos fundamentales en determinados ámbitos.

4. Derecho fundamental a la legalidad sancionadora, normas sancionadoras de rango reglamentario y relaciones de sujeción especial

a) Para el examen de la queja referida a la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, debemos partir de nuestra consolidada doctrina, según la cual el [art. 25.1 CE](#) incorpora la regla *nullum crimen milla poena sine*

lege, de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, formal y material.

La garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones, que ha de ser legal y no reglamentario, de conformidad con el término "legislación vigente" contenido en el [art. 25.1 CE](#) (por todas, [STC 77/2006, de 13 de marzo](#), FJ único, y jurisprudencia allí citada). Aunque la garantía formal tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, hay que excluir que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (entre otras muchas, [SSTC 83/1984, de 24 de julio](#), FJ 4; [161/2003, de 15 de septiembre](#), FJ 2; [242/2005, de 10 de octubre](#), FJ 2; [104/2009, de 4 de mayo](#), FJ 2, y [145/2013, de 11 de julio](#), FJ 4).

Para el caso concreto de las normas sancionadoras preconstitucionales, el Tribunal ha subrayado que "no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones respecto de las cuales esa exigencia formal no existía de acuerdo con el Derecho anterior [a la Constitución]" (por todas, [STC 15/1981, de 7 de mayo](#), FJ 7). Ahora bien, como precisó la [STC 42/1987, de 7 de abril](#), FFJJ 3 y 4, "no es lícito, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal"; con la salvedad de que la norma reglamentaria posconstitucional 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 (...) [ya que] se trata más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas".

Nuestra doctrina ha ido evolucionando hacia una interpretación progresivamente más restrictiva de la salvedad indicada en la citada [STC 42/1987](#). Así, mientras que en la [STC 29/1989, de 6 de febrero](#), FJ 3, se admitió que "la simple refundición de aquellas normas preconstitucionales en un nuevo texto aprobado con posterioridad a la Constitución (...) no es contraria a la referida exigencia formal, siempre que este último no innove el reordenamiento sancionador y constituya una mera reordenación sistemática"; a partir de la [STC 305/1993, de 25 de octubre](#), FJ 7, se excluyó expresamente la posibilidad de aplicar un precepto posconstitucional que "reproduce de forma prácticamente literal el contenido de la regulación reglamentaria preconstitucional". Argumenta dicha Sentencia que "todas las previsiones del Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982 [al que se refería aquel caso] se insertan como elementos de un nuevo marco normativo general que pretende sustituir en bloque a la anterior regulación preconstitucional de la materia, y no singularizar, o particularizar, a casos muy específicos los aspectos genéricos de aquella regulación. Se trata pues, de una actualización global de la misma (...)".

Este criterio más restrictivo se confirma en la [STC 117/1995, de 17 de julio](#), FJ 3, cuando afirma que:

"La pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como valla infranqueable la imposibilidad de que se actualicen luego por la misma vía, no respetando así el sistema constitucional de producción de normas ([STC 177/1992, de 2 de noviembre](#)), hasta el punto de vedar incluso la viabilidad de un reglamento posterior a la Constitución que se redujera a reproducir el contenido de la regulación anterior ([STC 305/1993](#)). En caso contrario se produciría el efecto perverso de mantener *ad calendas graecas* después de la Constitución, infracciones que, se mire como se mire, carecen de la necesaria cobertura legal ([STC 45/1994, de 15 de febrero](#))."

La [STC 52/2003, de 17 de marzo](#), FJ 10, se hace eco de esta evolución, en los siguientes términos:

"Con las [SSTC 305/1993, de 25 de octubre](#), FJ 6, y [45/1994, de 15 de febrero](#), FJ 5, avanzarnos en la advertencia de que la lógica coherencia y continuidad normativa con la regulación preconstitucional no puede suponer -sobre la base de que se reiteran disposiciones reglamentarias

preconstitucionales sancionadoras ya existentes- que la Administración ostente potestades sancionadoras no amparadas por una cobertura suficiente de normas con rango legal; pues ello representaría convertir en buena medida en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración con sólo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así *in aeternum*, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal. Este criterio fue confirmado en la [STC 117/1995, de 17 de julio](#), donde se veda la viabilidad de un reglamento posterior a la Constitución que se limitara a reproducir el contenido de una regulación sancionadora preconstitucional de rango reglamentario (FJ 3)."

Y añade la mencionada [STC 52/2003](#), FJ 10, que las necesidades de continuidad del ordenamiento han de "ponderarse restrictivamente en todo caso, como supuesto limitativo que son de un derecho fundamental" y, además, "se ven matizadas progresivamente conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución". Esta progresión hacia un criterio más restrictivo se confirma en pronunciamientos posteriores, como las [SSTC 16/2004, de 23 de febrero](#), FJ 6, y [21/2010, de 27 de abril](#), FJ 4 y 7, *m fine*).

En suma, resulta contrario a la garantía formal del [art. 25.1 CE](#) el que un régimen sancionador contenido en un reglamento preconstitucional pueda mantenerse en el tiempo, sin la necesaria cobertura legal, mediante su reiteración, reproducción o refundición en normas reglamentarias posteriores a la Constitución. *A fortiori* infringirá dicha garantía un precepto reglamentario posconstitucional que, yendo más allá, innove o modifique de cualquier manera el cuadro de infracciones o de sanciones que estaba en vigor antes de aprobarse la Constitución.

b) Respecto de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora, hemos señalado específicamente que contiene un doble mandato:

(i) El primero, que es el de taxatividad, dirigido al legislador y al poder reglamentario, exige que las leyes sancionadoras se configuren "llevando a cabo el 'máximo esfuerzo posible' [[STC 62/1982, de 15 de octubre](#), FJ 7 C)] para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones" (por todas, [STC 151/1997, de 29 de septiembre](#), FJ 3).

(ii) El segundo, de tipicidad, destinado a los aplicadores del Derecho, "impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora" ([SSTC 120/1996, de 8 de julio](#), FJ 8, y [151/1997, de 29 de septiembre](#), FJ 4). Como afirma, entre otras, la [STC 218/2005, de 12 de septiembre](#), FJ 3 b) "resulta elemento realmente esencial del principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica ([art. 9.3 CE](#)), la necesidad de que la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionadora. En otros términos, el principio de tipicidad exige no solo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma. Esta última obligación encuentra como excepción aquellos casos en los que, a pesar de no identificarse de manera expresa el fundamento legal de la sanción, el mismo resulta identificado de forma implícita e incontrovertida".

A este respecto, hemos subrayado que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora debe ser "la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Solo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona" (por todas, [STC 199/2014, de 15 de diciembre](#), FJ 3, con cita de la [STC 161/2003, de 15 de septiembre](#), FJ 3).

c) Finalmente, por lo que se refiere a las llamadas "relaciones de sujeción especial", categoría de cuño doctrinal que es, según ha destacado este Tribunal, "en sí misma imprecisa" ([STC 61/1990, de 29 de marzo](#), FJ 6), hemos de comenzar constatando que dicha noción, ajena por completo al

texto de la Constitución y en creciente desuso, ha venido utilizándose desde mediados del siglo veinte para aludir tópicamente a ciertos supuestos de vínculos intensificados y continuados de determinados tipos de sujetos con la Administración, en cuyo seno ésta precisa de cierta flexibilidad para adaptarse a situaciones del día a día que difícilmente pueden preverse de antemano mediante normas generales y abstractas.

Valga recordar ahora que el Tribunal ha reiterado que en este tipo de relaciones jurídico-públicas rigen tanto el principio de legalidad como la protección de los derechos fundamentales ([SSTC 61/1990](#), FFJJ 6 y 8, y [234/1991, de 10 de diciembre](#), FJ 2), si bien ha admitido que, en atención a los rasgos de aquellas, "entr[e]n en juego amplias facultades autoorganizativas, que confieren cierta prepotencia a la Administración para regularlas" ([STC 61/1990](#), FJ 6). Ello puede justificar, por lo que ahora importa, la relativización del principio de legalidad a través de la posibilidad de colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora ([SSTC 2/1987, de 21 de enero](#), FJ 2, y [219/1989, de 21 de diciembre](#)), que en todo caso habrá de producirse de modo proporcional a la intensidad de la sujeción ([STC 61/1990](#), FJ 8).

Es preciso en este punto insistir en que la categoría "relación especial de sujeción", bajo dicha denominación u otras análogas, "no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos" ([STC 132/2001, de 8 de junio](#), FJ 4). Y debemos ahora aclarar que de ello se sigue que la modulación de algunas de las garantías centrales del ciudadano a qite históricamente se ha asociado el concepto de relación de sitjeción especial no puede, bajo los actuales parámetros constitucionales, encontrar sir fundamento en esa categorización, sino únicamente en razones objetivas derivadas de las características concretas de la relación en cuestión, esto es, por la entrada en juego, en la relación de qite se trate, de principios constitucionales cuyas exigencias contrapuestas han de ponderarse entre sí. En otras palabras, el planteamiento de las relaciones de sirjeción especial no pitede fungir como tópico argumentai para jirstificar la reditcción de las garantías propias del Estado de Derecho en determinados ámbitos de actuación administrativa, liberando con ello a los creadores y a los aplicadores del Derecho de los límites constitucionales para proceder a tal disminución. Algo que solo sería admisible a través de la ponderación como método de interpretación constitucional, que exige la adecuada identificación y nivelación de los principios constitucionales enjuego en cada tipo de relación entre Administración y ciudadano

Una vez expuesta la doctrina aplicable, analizaremos las quejas planteadas por vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora.

5. Enjuiciamiento: estimación por vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) Las dos quejas que plantea la demanda sobre el derecho fundamental a la legalidad sancionadora están conectadas, porque se vinculan a la ausencia de cobertura legal y a la falta de mención de tal cobertura en el acto sancionador (garantía formal y material, en su mandato de tipicidad, respectivamente). En la medida en que esta segunda exigencia depende de que en el caso concreto resultase en primer término necesaria la cobertura legal, es esta la cuestión que prioritariamente hemos de examinar.

a) Para resolver la posible vulneración de la garantía formal, derivada de la alegada falta de cobertura legal del Reglamento Provisional de 1981, debemos partir del preámbulo de esta disposición que resulta bien elocuente cuando afirma que diversos cambios normativos "han venido a desbordar el marco jurídico establecido en el Reglamento Orgánico de la Escuela Superior de Policía de 7 de marzo de 1967, por lo que se hace preciso adecuar sus preceptos a las necesidades actuales"; y apunta que el nuevo reglamento se aprueba "hasta tanto se proceda a dictar la norma correspondiente *con el rango adecuado*" [énfasis añadido].

Lo anterior pone de manifiesto que el Ministro del Interior aprobó el Reglamento de 1981 a título "provisional" (como reza su propio título), siendo consciente de la insuficiencia de su rango y quedando a la espera de que se aprobara una norma con rango de ley. Pese a ello, ha estado vigente hasta fecha reciente, en que ha sido derogado por el [Real Decreto 49/2024, de 16 de enero](#),

por el que se aprueba el Reglamento de los centros docentes de la Policía Nacional (disposición derogatoria única). Además, según su disposición transitoria única, los cursos académicos y módulos de formación ya iniciados "se registrarán por la normativa vigente en el momento en que se inició el concreto curso o módulo de que se trate", por lo que el Reglamento Provisional de 1981 es aplicable aun después de su derogación (ultraactividad).

De este modo, el Reglamento Provisional de 1981 se enmarca en una actualización global que sustituye en bloque a la anterior regulación preconstitucional de la materia (Reglamento Orgánico de 1967), la cual no se limita a reproducir -lo que, debemos subrayar, tampoco sería acorde con la garantía formal del [art. 25.1 CE](#), según la doctrina citada -, sino que se modifica en diversos aspectos, entre ellos, en lo referente a la sanción aplicada al recurrente en amparo, según se expone a continuación.

Así, para una falta grave como la apreciada en el supuesto que se enjuicia (calificación sobre la que la demanda de amparo no formula ninguna objeción), el Reglamento Orgánico de 1967 establecía como sanciones alternativas las tres siguientes: "reprensión pública, con anotación en el expediente docente del alumno"; "pérdida de pinitos en la suma total de los que obtenga al fin de curso"; o "pérdida del derecho a ser examinado" (art. 68). En cambio, el art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981, aquí aplicado, prevé como única sanción la de "pérdida de diez a quince puntos de la suma total de las calificaciones obtenidas al final de curso", a detrimento proporcionalmente en cada asignatura del curso selectivo para adquirir la condición de funcionario de carrera del Cuerpo Nacional de Policía. Por tanto, como subrayan el demandante de amparo y el Ministerio Fiscal, se ha modificado el cuadro de sanciones aplicable mediante una norma sin rango suficiente.

Con todo, lo verdaderamente relevante desde el punto de vista de la doctrina constitucional aplicable es que, dado que el precepto aplicado es posconstitucional, resulta exigible que cumpla con la garantía formal del [art. 25.1 CE](#), de modo que debemos examinar si tenía cobertura en alguna de las normas con rango de ley invocadas en las resoluciones impugnadas. Al respecto, se observa lo siguiente: (i) la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), se invoca solo a efectos del procedimiento seguido para imponer la sanción, pues dicha ley no contiene ninguna previsión punitiva específica sobre la conducta sancionada; (ii) la [Ley 55/1978, de 4 de diciembre](#), de la Policía, y la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#) -cuyos artículos 27 y 28 fueron derogados por la [LO 4/2010, de 20 de mayo](#)-, no estaban en vigor en el momento de realizarse la conducta sancionada, por lo que no pueden ofrecer cobertura al precepto sancionador aplicado; y por último, (iii) la [Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía](#), que sí estaba en vigor al tiempo de los hechos, tipifica como falta leve "la exhibición de los distintivos de identificación sin causa justificada" [art. 9 f)], sancionable con "la suspensión de funciones de uno a cuatro días, que no supondrá la pérdida de antigüedad ni implicará la inmovilización en el escalafón" o "el apercibimiento" (art. 10.3). Por tanto, esta ley, que establece un cuadro sancionador completamente distinto para la conducta del recluso -y que, de hecho, no contempla la sanción prevista en el art. 73.1 del Reglamento Provisional para ningún otro supuesto-, tampoco puede servir de cobertura a la sanción impuesta.

En conclusión, si ya en la [STC 52/2003](#), FJ 10, antes citada, afirmábamos que las necesidades de continuidad del ordenamiento, que justificaban admitir en casos excepcionales el mantenimiento de reglamentos posconstitucionales sin suficiente cobertura legal, "se ven matizadas progresivamente conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución", con mayor énfasis debemos corroborarlo ahora, al enjuiciar la aplicación el 4 de mayo de 2021 de una norma sancionadora de 1981. El art. 73.1 del Reglamento Provisional, ya nació sin rango suficiente -como se admitía en su preámbulo-, pese a lo cual se ha mantenido en vigor sin la imprescindible cobertura legal y vigente la Constitución, durante más de cuarenta años, hasta su reciente derogación por el citado [Real Decreto 49/2024, de 16 de enero](#), derogación pese a la cual -valga insistir- sigue siendo aplicable a los cursos académicos y módulos de formación ya iniciados.

b) Por otra parte, pese a lo que sostienen el abogado del Estado y las sentencias dictadas en el procedimiento judicial, la conclusión de que el precepto sancionador aplicado carece de la necesaria cobertura legal no se enerva por el hecho de hallarnos ante una relación que pudiera calificarse como de "sujeción especial".

Según hemos indicado en el fundamento jurídico cuarto c), la distinción entre relaciones de sujeción general y especial no puede esgrimirse de manera genérica "para el incumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano" ([STC 61/1990](#), FJ 8); conclusión que hemos reiterado para el ámbito sancionador en las posteriores [SSTC 234/1991, de 10 de diciembre](#), FJ 2; [26/2005, de 14 de febrero](#), FJ 3; [229/2007, de 5 de noviembre](#), FJ 2; [162/2008, de 15 de diciembre](#), FJ 3; y [81/2009, de 23 de marzo](#), FJ 6. En concreto, la referida [STC 61/1990](#) estimó el recurso de amparo interpuesto contra una sanción basada en una orden ministerial "carente de cobertura legal mínima, incluso desde la perspectiva de las relaciones de sujeción especial", pues "siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano" (FJ 8). Conclusión que debemos ratificar ahora, en vista de la absoluta falta de cobertura del precepto aplicado en norma alguna de rango legal.

c) Lo anterior determina el otorgamiento del amparo por vulneración del [art. 25.1 CE](#), en las dos garantías invocadas en la demanda, sin que sea necesario pronunciarse sobre la alegada infracción del [art. 24.1 CE](#).

6. Anulación del precepto reglamentario origen de la lesión y de sus actos de aplicación

Como acabamos de concluir, la resolución del Director de la Escuela Nacional de Policía de 4 de mayo de 2021 vulneró el derecho fundamental a la legalidad sancionadora del [art. 25.1 CE](#), en su vertiente formal, infracción que es directamente imputable a la falta de cobertura legal del art. 73.1 del Reglamento Provisional aplicado en dicha resolución. Debe, por tanto, declararse la nulidad del acto sancionador (y de las resoluciones que lo confirmaron en vía administrativa y judicial), así como la inconstitucionalidad y nulidad del referido precepto reglamentario, interpretado sistemáticamente con la [disposición transitoria única del Real Decreto 49/2024, de 16 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los centros docentes de la Policía Nacional; ello en tanto que, atendiendo a los efectos de que esta última disposición lo dota de su derogación, no cabe descartar la aplicación del precepto inconstitucional a situaciones jurídicas pendientes ([STC 39/2011, de 31 de marzo](#), FJ 1).

En este punto, el Tribunal en Pleno considera necesario, tras el oportuno proceso de reflexión interna, aclarar su doctrina acerca de la procedencia de declarar, en vía de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario identificado como origen de la lesión, declaración producida ya en otras ocasiones [[STC \(Sala Primera\) 7/1990, de 18 de enero](#), FJ 5 y fallo; [STC \(Sala Segunda\) 32/1990, de 26 de febrero](#), FJ 4 y fallo; [STC \(Sala Primera\) 61/1990, de 29 de marzo](#), FJ 9 y fallo; y [STC \(Sala Primera\) 15/2011, de 28 de febrero](#), FJ 7 y fallo] pero rechazada expresamente, salvo para supuestos excepcionales, en otras [[STC \(Sala Segunda\) 34/2011, de 28 de marzo](#), FJ 1].

La procedencia, en estos casos, de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario que se constate como mediatamente vulnerador de los derechos fundamentales se encuentra su justificación en dos motivos. Por una parte, porque en su dimensión subjetiva, como mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales, el recurso de amparo pide la remoción de las "disposiciones" de los poderes públicos lesivas de tales derechos ([arts. 41.2 y 43.1 LOTC](#)), para garantizar su preservación ([art. 55.1 LOTC](#)). Y, de otro lado, porque en tanto que proceso constitucional dotado de una dimensión objetiva y, por ende, trascendente del caso concreto, el recurso de amparo está dirigido a impulsar la mejora de la protección de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos, a través, por lo que ahora importa, del enjuiciamiento de supuestos en los que la posible lesión del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de una disposición de carácter general [[STC 155/2009](#), FJ 2.c)]. Causa esta de

especial trascendencia constitucional que, apreciada en el momento de la admisión a trámite del presente recluso, viene a proyectarse sobre el enjuiciamiento y el fallo, impregnando con ello la totalidad del proceso de amparo, reforzando de este modo su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución [[art. 55.1 .b\) LOTC](#)],

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 interpuesto por don Antonio y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a la legalidad sancionadora ([art. 25.1 CE](#)).

2º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular: (i) la resolución sancionadora del Director de la Escuela Nacional de Policía de 4 de mayo de 2021; (ii) la resolución del Jefe de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía de 2 de agosto de 2021, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra aquélla; (iii) la Sentencia núm. 406/2022 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de marzo de 2022 \(rec. núm. 1364/2021\)](#); (iv) la Sentencia núm. 1265/2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2023 \(rec. núm. 5068/2022\)](#), que desestimaron los recursos interpuestos contra las referidas resoluciones administrativas; y (v) la Providencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia de casación.

3º Declarar que el art. 73.1 del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía, aprobado por [Orden de 19 de octubre de 1981](#), interpretado sistemáticamente con la [disposición transitoria única del Real Decreto 49/2024, de 16 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los centros docentes de la Policía Nacional, es inconstitucional y nulo.

Publíquese esta sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a dos de diciembre de dos mil veinticinco.

Voto particular

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada en el recurso de amparo avocado 7976-2023.

En el ejercicio de la facultad que me confiere el [art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional](#) y con el debido respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto particular para expresar mi discrepancia con parte del fallo y de la fundamentación jurídica de la sentencia dictada, conforme a los argumentos que ya tuve ocasión de exponer durante su deliberación.

La sentencia estima por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora del [art. 25.1 CE](#) el recurso de amparo interpuesto por un policía alumno de la Escuela Nacional de Policía, que fue sancionado con pérdida de puntos, conforme al art. 73 del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía, aprobado por Orden de 18 de octubre de 1981, por la comisión de una infracción grave del art. 69 a) del referido Reglamento (alegar la condición de funcionario en prácticas del Cuerpo Nacional de Policía). En consecuencia, anula la resolución sancionadora y las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y, en casación, del Tribunal Supremo que la confirmaron. Pero no solo eso, sino que también anula el art. 73 del Reglamento Provisional de 1981.

Mi discrepancia se centra en este último aspecto. No se refiere, por tanto, a la estimación del amparo solicitado, extremo que comparto con la sentencia, aunque creo que debió otorgarse el amparo por un motivo diferente al apreciado por la mayoría, sino al alcance del amparo otorgado, en cuanto

declara inconstitucional y nula una disposición reglamentaria, y también a las razones en las que la sentencia se funda para llevar a cabo tal operación, apartándose de doctrina constitucional consolidada.

Conforme al propio relato de antecedentes de la sentencia, que se resume también en su primer fundamento jurídico, el recurrente en amparo alega en su demanda que las resoluciones administrativas que impugna vulneran el principio de legalidad del [art. 25.1 CE](#), en la vertiente de la garantía formal, puesto que el tipo infractor está previsto en una norma reglamentaria, carente de toda cobertura legal. También se vulnera el mismo [art. 25.1 CE](#) porque la Administración no ha identificado, como venía obligada a hacer, cuál es el fundamento legal de la sanción impuesta. Es decir, conforme a la demanda de amparo, el objeto del proceso es una sanción administrativa impuesta con fundamento en un precepto reglamentario carente de cobertura legal, pero no el precepto reglamentario como tal. En otros términos, la alegación de una lesión real y efectiva de uno de los derechos protegibles por el recurso de amparo no se vincula con la disposición reglamentaria, sino con un acto de aplicación.

Por ello, sin incurrir en la reconstrucción de la demanda, ni suplir las razones de las partes -sobre las que recae la carga de la argumentación- (tal y como proscriben, entre otras, las [SSTC 42/2008, de 10 de marzo](#), y [182/2009, de 7 de septiembre](#)), procedía dar adecuada respuesta a la cuestión de fondo objeto de este recurso de amparo, tal como ésta había sido planteada por el recurrente, quedando circunscrito al examen de si la concreta actuación que se encuentra en la base de la reclamación del actor produjo o no la vulneración de los derechos fundamentales invocados por éste.

El que constituye el objeto del recurso de amparo pese a identificarlo correctamente, es modificado por la sentencia de la mayoría afirmando que "el verdadero objeto de dicha queja principal haya de entenderse circunscrito, por un lado, a la resolución sancionadora del Director de la Escuela Nacional de Policía de 4 de mayo de 2021, así como, de otra parte, al art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981, invocado por aquella como fundamento normativo de la sanción impuesta".

La razón de la mutación del objeto del recurso de amparo no aparece hasta el fundamento jurídico seis de la sentencia. Es entonces cuando se afirma la procedencia de que - tras el oportuno (y, cabe añadir, breve) proceso de reflexión interna- el Pleno aclare la doctrina "acerca de la procedencia de declarar, en vía de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario identificado como origen de la lesión", citando al efecto las [SSTC 7/1990, de 18 de enero](#), [32/1990, de 26 de febrero](#), [61/1990, de 29 de marzo](#), y [15/2011, de 28 de febrero](#), como supuestos en los que tal declaración ya se había producido. No comparto tal aseveración acerca de la necesidad de aclarar esa doctrina, ya que, en realidad, lo que se hace es cambiar una doctrina que no precisaba aclaración alguna; Es decir, sin necesidad ni justificación suficiente. En efecto, resulta que de las sentencias que se invocan como precedentes para esa supuesta aclaración, hay una, la [STC 15/2011](#), que no anula ninguna disposición reglamentaria al estimar el recurso de amparo, interpuesto por un interno en centro penitenciario. Lo que anula es la resolución administrativa del director del centro penitenciario, formalizada mediante una nota informativa, así como los autos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria que la confirman, que son los actos impugnados en amparo. En las restantes citadas, [SSTC 7/1990, de 18 de enero](#); [32/1990, de 26 de febrero](#); [61/1990, de 29 de marzo](#) y también la no citada [STC 78/1990, de 26 de abril](#), el Tribunal Constitucional anuló por inconstitucionales determinadas disposiciones reglamentarias, pero todas ellas -de hace treinta y cinco años, y en un contexto de depuración del ordenamiento jurídico que no compadece con el presente- son ejemplo de una línea doctrinal que no ha tenido continuidad, hecho que la sentencia oportunamente silencia.

De hecho, con ese "paréntesis" de 1990, la doctrina constitucional anterior y posterior viene considerando que el proceso de amparo no es una vía adecuada para la anulación de reglamentos inconstitucionales, tal como tempranamente había declarado ya la [STC 40/1982, de 30 de junio](#), FJ 3. Esta conclusión que es plenamente coherente con la caracterización del recurso de amparo como vía de reparación de los derechos fundamentales lesionados por actuaciones procedentes de los

poderes públicos y no como un mecanismo de depuración abstracta de disposiciones normativas. Así, según dicha doctrina, por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas contra una disposición general que estén desvinculadas de la concreta y efectiva lesión de algún derecho fundamental, pues la depuración de las normas infralegales por vicio de inconstitucionalidad es, en principio, competencia del poder judicial ([art. 117.3 CE](#)).

En tal sentido, la [STC 54/2006, de 27 de febrero](#), FJ 3, recuerda que el carácter esencialmente subjetivo que define al recurso de amparo "impide que este proceso pueda ser considerado una vía adecuada para realizar el control abstracto de la constitucionalidad de ninguna clase de normas, concretamente, en lo que ahora importa, de las reglamentarias ([SSTC 40/1982, de 30 de junio](#), FJ 3; y [123/1987, de 15 de julio](#), FJ 1), pues ese control corresponde hacerlo a los jueces de la jurisdicción ordinaria (en este caso, al Tribunal Supremo, al tratarse de una disposición general del Gobierno) y no al Tribunal Constitucional". Esta doctrina se reitera en las posteriores [SSTC 34/2011, de 28 de marzo](#), FJ 1, [176/2012, de 15 de octubre](#), FJ 2, y [167/2013, de 7 de octubre](#), FJ 2. Conforme a esa doctrina en amparo no cabe anular disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que, si la concreta y efectiva lesión del derecho fundamental que se alega por el recurrente aparece vinculada a una norma reglamentaria, no le está vedado al Tribunal examinar en el proceso de amparo el contenido de esa disposición general, "ya sea para enjuiciar la interpretación que de la misma hayan realizado los órganos judiciales, ya lo sea para valorar si la concreta vulneración de los derechos y libertades fundamentales proviene de la propia disposición".

En consecuencia, pese a lo que afirma, lo que la ponencia lleva a cabo no es una aclaración de doctrina sino, la fijación de una nueva y alternativa operación realizada sin el más mínimo diálogo ni con la doctrina constitucional anterior ni con las sentencias que la habían establecido con claridad. De esta forma la sentencia renuncia a exponer las razones que le llevan a acometer este cambio de doctrina, prefiriendo la mera apariencia de la matización y evolución de esa doctrina, para justificar que, a partir de ahora, la posibilidad de anulación de un reglamento en vía de amparo resulta derivar de la naturaleza propia del recurso de amparo, que, por la sola voluntad del Pleno, ve así ampliado su posible objeto más allá de lo expresamente previsto en la Constitución y en nuestra Ley Orgánica.

Esa procedencia de anular la disposición reglamentaria pretende justificarse en dos motivos, expresados así en la sentencia: "Por una parte, porque en su dimensión subjetiva, como mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales, el recurso de amparo pide la remoción de las "disposiciones" de los poderes públicos lesivas de tales derechos ([arts. 41.2 y 43.1 LOTC](#)), para garantizar su preservación ([art. 55.1 LOTC](#)). Y, de otro lado, porque en tanto que proceso constitucional dotado de una dimensión objetiva y, por ende, trascendente del caso concreto, el recurso de amparo está dirigido a impulsar la mejora de la protección de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos, a través, por lo que ahora importa, del enjuiciamiento de supuestos en los que la posible lesión del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de una disposición de carácter general [[STC 155/2009](#), FJ 2.c)]. Causa esta de especial trascendencia constitucional que, apreciada en el momento de la admisión a trámite del presente recurso, viene a proyectarse sobre el enjuiciamiento y el fallo, impregnando con ello la totalidad del proceso de amparo, reforzando de este modo su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución [[art. 55.1.b\) LOTC](#)]".

Ambas razones, centradas, como ya he advertido, en la naturaleza misma del recurso de amparo, no resultan convincentes para justificar que el Tribunal Constitucional pueda anular, en un proceso con los rasgos del recurso de amparo, disposiciones reglamentarias.

En primer lugar, porque de la naturaleza principalmente tuitiva (dimensión subjetiva) del recurso de amparo no se deduce que esa potestad anulatoria se proyecte sobre disposiciones reglamentarias: ciertamente, los [arts. 41.2 y 43.1 LOTC](#) aluden a las "disposiciones" como posible objeto del recurso de amparo, pero cuando el [art. 55.1.a\) LOTC](#) se refiere al pronunciamiento de nulidad en la sentencia estimatoria del recurso de amparo, no contempla ya las "disposiciones", sino que la declaración de nulidad puede referirse a "la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos" (pero no a la "disposición").

Además, como se ha visto, la doctrina constitucional, con el referido "paréntesis" de 1990, ha interpretado las previsiones de los [arts. 41.2, 43.1 y 55.1.a\) LOTC](#) en el sentido de que el Tribunal Constitucional no anula disposiciones reglamentarias en el marco del recurso de amparo.

En segundo lugar, porque de la dimensión objetiva del recurso de amparo, que la reforma de 2007 reforzó al exigir que, para admitir a trámite un recurso de amparo ya no baste con la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental que se alega, sino que, además, es necesario que el asunto revista especial trascendencia constitucional (que se apreciará por el Tribunal atendiendo a los criterios que señala el [art. 50.1.b LOTC](#)), tampoco se infiere que esa potestad anulatoria tenga que proyectarse sobre las disposiciones reglamentarias en las que apoya la resolución impugnada en amparo. Ello sin perjuicio de notar que el recurso de amparo no está dirigido "a impulsar la mejora de la protección de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos" (una especie de "óptimo constitucional"), sino a tutelar al justiciable frente a vulneraciones de derechos fundamentales o libertades públicas ocasionadas por los poderes públicos: como dice el [art. 55.1 LOTC](#), la sentencia estimatoria del recurso de amparo reconocerá el derecho fundamental que se declara vulnerado, declarará, en su caso, la nulidad "de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos", y restablecerá al recurrente "en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación".

Consecuentemente, no puedo compartir el criterio acordado por la mayoría del Pleno, en la medida en que no me parece ni justificado ni necesario, más aún cuando pretende argumentarse implícitamente que dado que el tribunal puede declarar inconstitucional una ley aplicable a una situación objeto de un recurso de amparo que lesione derechos fundamentales vía autocuestión de inconstitucionalidad ([art. 55.2 LOTC](#)), quien puede "lo más" (declarar inconstitucional y nula una ley) debe necesariamente poder "lo menos" (declarar inconstitucional y nulo un reglamento), obviando y olvidando que la competencia de un órgano es la que la ley expresamente le atribuye.

En conclusión, entiendo que el recurso debía estimarse y el amparo otorgarse, ya que la resolución sancionadora impugnada nada dice de modo expreso sobre la cobertura legal de los preceptos del Reglamento que aplica, según siempre es obligado, lo que determina la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora ([art. 25.1 CE](#)) en su dimensión de garantía formal. Lo que, a su vez, implica la lesión de la garantía de tipicidad ([art. 25.1 CE](#)) también denunciada en la demanda de amparo. Pero, en consonancia con el petitum de la demanda y con la naturaleza del proceso de amparo, la sentencia debió limitarse exclusivamente a declarar la nulidad del acto administrativo sancionador y las resoluciones que lo confirmaron en vía administrativa y judicial, sin cambiar una doctrina constitucional que estimo correcta y establecida con claridad.

Y en tal sentido emito este voto particular.

Madrid a cinco de diciembre de dos mil veinticinco.

Voto particular

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 2 de diciembre de 2025, dictada por el Pleno en el recurso de amparo avocado núm. 7976-2023, que estima el recurso interpuesto por don Antonio, contra las resoluciones del Director de la Escuela Nacional de Policía, de 4 de mayo de 2021, y del Jefe de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía, de 2 de agosto de 2021; contra la Sentencia núm. 406/2022 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de marzo de 2022 \(rec. núm. 1364/2021\)](#), y contra la Sentencia núm. 1265/2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2023 \(rec. núm. 5068/2022\)](#).

En el ejercicio de la facultad conferida por el [artículo 90.2 LOTC](#) y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del alcance del fallo de la sentencia por las razones que expuse durante la deliberación en el Pleno.

Mis discrepancias con la sentencia se limitan, como he señalado, al alcance del fallo, y, en concreto a su apartado 3º, en el que se declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 73.1 del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía, aprobado por [Orden de 19 de octubre de 1981](#), y a la fundamentación de la sentencia que ha conducido a dicha decisión y que se expone en su fundamento jurídico 6 en el que, según se afirma, se aclara la doctrina constitucional acerca de la procedencia de declarar, en vía de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario identificado como origen de la lesión.

Es cierto que podría apreciarse, como así lo ha hecho este Tribunal, la necesidad de aclarar la doctrina en este punto, dado que la jurisprudencia constitucional no era del todo uniforme. Quizá, a este respecto, hubiera sido conveniente exponer las diferentes líneas jurisprudenciales, y hacer referencia a aquellas sentencias en las que el Tribunal exterioriza la razón de su decisión. La sentencia se limita a relacionar las sentencias que concluyen con una declaración de nulidad, y una sentencia que considera dicho fallo excepcional, como posteriormente analizaré.

Así, en un principio, el Tribunal Constitucional consideró que "en el proceso de amparo, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no se lleva a cabo un enjuiciamiento abstracto de las normas, sino que tiene como finalidad específica el restablecimiento o reparación de las lesiones concretas causadas por actos de los poderes públicos en la esfera de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos" ([STC 193/1987, de 9 de diciembre](#), FJ 2). Si bien, posteriormente, el Tribunal Constitucional declara la nulidad tanto de los actos aplicativos como del reglamento en algunas de las sentencias citadas en el referido fundamento jurídico 6, pero no en todas, dado que, en la [STC 15/2011](#), lo que se declara es la nulidad de una resolución formalizada mediante nota informativa.

Ahora bien, a mi entender, la jurisprudencia constitucional se expresa claramente en la [STC 34/2011, de 28 de marzo](#), FJ 1:

"debemos recordar que el recurso de amparo no persigue la depuración del ordenamiento jurídico, pues su objeto se circunscribe a la reparación de los derechos fundamentales lesionados por actuaciones procedentes de los poderes públicos. Así pues, por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas contra una disposición general que estén desvinculadas de la concreta y efectiva lesión de algún derecho fundamental (como venimos diciendo desde la [STC 40/1982, de 30 de junio](#), FJ 3; y hemos recordado más recientemente en la [STC 54/2006, de 27 de febrero](#), FJ 3). Ahora bien, concurriendo esa vinculación, no le está vedado a este Tribunal entrar a examinar en un proceso de amparo el contenido de cualquier disposición general, ya sea para enjuiciar la interpretación que de la misma hayan realizado los órganos judiciales, ya lo sea para valorar si la concreta vulneración de los derechos y libertades fundamentales proviene de la propia disposición.

Con todo, si el resultado de nuestro enjuiciamiento llevase a considerar que la raíz de la lesión del derecho fundamental se ubica en el contenido mismo de la disposición, no por ello cabe olvidar que la depuración de las normas infralegales por vicio de inconstitucionalidad es, en principio, competencia del poder judicial ([art. 117.3 CE](#)). Por ello, si el restablecimiento en la integridad del derecho fundamental pudiera obtenerse mediante la anulación de la resolución o acto administrativo aplicativo de la disposición general, quedará reservada a la jurisdicción ordinaria su definitiva expulsión del ordenamiento jurídico; y, excepcionalmente, la norma reglamentaria podrá ser anulada por este Tribunal con motivo de un recurso de amparo cuando la vigencia de la disposición, además de ser la causante de la lesión, impida el pleno restablecimiento en su derecho al demandante (como entendieron las [SSTC 7/1990, de 18 de enero](#); y [32/1990, de 26 de febrero](#))".

En mi opinión, habría sido más procedente que, ante la disparidad en los precedentes de este Tribunal, la aclaración hubiera sido el mantenimiento de la doctrina que se refleja en el citada [STC 34/2011](#), que no desnaturaliza el recurso de amparo, respeta las competencias que le corresponden

a la jurisdicción ordinaria y permite, cuando sea necesario la anulación de la norma reglamentaria. Y, sobre todo, porque esta "aclaración" de doctrina se realiza en un recurso de amparo en el que el recurrente no lo solicitaba.

En definitiva, a la vista de la [STC 34/2011](#), el tribunal debería haber analizado si, en este caso, era precisa la declaración de nulidad para el restablecimiento del derecho, cuando el recurrente no lo solicitaba y, además, la norma había sido derogada, sin que se haya procedido a analizar su ultraactividad. Sin embargo, el tribunal, bajo la pretensión de aclarar la doctrina constitucional ha modificado la misma estableciendo como regla general la procedencia de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario que se constate como mediatamente vulnerador de los derechos fundamentales, y sin matización alguna.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a dos de diciembre de dos mil veinticinco.

Análisis

Sentencia que afecta a

[OM 19 Oct. 1981 \(se aprueba el Regl. Provisional de la Escuela Superior de Policía\)](#)

La Sentencia TC (Pleno) 184/2025, de 2 diciembre, declara que el art. 73.1 del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía, aprobado por Orden de 19 de octubre de 1981, interpretado sistemáticamente con la disposición transitoria única del Real Decreto 49/2024, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los centros docentes de la Policía Nacional, es inconstitucional y nulo.

Normativa aplicada

Constitución Española de 1978 [art. 25.1](#)

RD 49/2024 de 16 Ene. (Reglamento de los centros docentes de la Policía Nacional) [disp. trans. Única.^a](#)

OM 19 Oct. 1981 (se aprueba el Regl. Provisional de la Escuela Superior de Policía) [art. 73.1](#)

Jurisprudencia relacionada

[TC, Sala Primera, S 77/2006, 13 Mar. 2006 \(Rec. 7740/2003\), sobre la garantía formal del derecho a la legalidad sancionadora](#)

Comentario

Anulada la sanción impuesta a un alumno de la Policía Nacional que se identificó como tal en una celebración de cumpleaños en pandemia

[Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 2 Dic. 2025. Rec. 7976/2023](#)

LA LEY 12888/2025

En la calificación del curso selectivo de acceso al Cuerpo fue sancionado con la pérdida de quince puntos pero el TC considera vulnerado el derecho fundamental a la legalidad sancionadora al basarse la sanción en un precepto reglamentario carente de cobertura legal.

Vigente el estado de alarma y las normas de confinamiento y limitaciones a la reunión de personas por la pandemia por Covid19, el ahora recurrente en amparo se encontraba celebrando un cumpleaños en un local en el que se personó la Policía Nacional que pidió a los asistentes que se identificasen, ante lo que el recurrente manifestó su condición de policía alumno de la Escuela Nacional de Policía, mostrando el carné acreditativo correspondiente. Por ello fue incoado un procedimiento sancionador, que finalizó con la adopción de la resolución del Director de la Escuela Nacional de Policía que calificó la conducta como infracción grave, suspendiendo dos asignaturas del curso selectivo de la Escuela Nacional de Policía, de las que tuvo que volver a examinarse, siendo nuevamente suspendido, lo que determinó su exclusión y baja definitiva en el proceso selectivo, con la pérdida de todos los derechos adquiridos en la fase de oposición.

Denuncia en amparo que la resolución sancionadora vulnera el principio de legalidad del [art. 25.1 CE](#), en la vertiente de la garantía formal, puesto que el tipo infractor aplicado está previsto en una norma reglamentaria, carente de toda cobertura legal. En concreto, señala que la sanción estaba prevista en un precepto reglamentario postconstitucional, carente por completo de cobertura legal y cuyo contenido modificaba el de la norma reglamentaria previa a la Constitución, que venía a sustituir.

En la sentencia el Pleno expone la doctrina relativa a la reserva de ley en materia sancionadora, y llega a la conclusión de que efectivamente, el precepto aplicado, art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981 por ser posconstitucional, no cumple con la garantía formal del [art. 25.1 CE](#).

El Reglamento Provisional de 1981 se enmarca en una actualización global que sustituye en bloque a la anterior regulación preconstitucional de la materia (Reglamento Orgánico de 1967), la cual no se limita a reproducir -lo que el TC subraya que tampoco sería acorde con la garantía formal del [art. 25.1 CE](#) -, sino que se modifica en diversos aspectos, entre ellos, en lo referente a la sanción aplicada al recurrente en amparo.

Para que una falta grave, el Reglamento Orgánico de 1967 establecía tres sanciones alternativas mientras que el art. 73.1 del Reglamento Provisional de 1981, aquí aplicado, prevé como única sanción la de "pérdida de diez a quince puntos de la simia total de las calificaciones obtenidas al final de curso", a detraer proporcionalmente en cada asignatura del curso selectivo para adquirir la condición de funcionario de cañera del Cuerpo Nacional de Policía, lo que implica una modificación del cuadro de sanciones aplicable mediante una norma sin rango suficiente.

Dado que el precepto aplicado es posconstitucional, resultaba exigible que cumpliera con la garantía formal del [art. 25.1 CE](#) y el TC señala que no encuentra cobertura en alguna de las normas con rango de ley invocadas en las resoluciones impugnadas.

El Pleno se detiene especialmente sobre el derecho fundamental a la legalidad en las llamadas "relaciones de sujeción especial" sobre las que expresa que el que el precepto sancionador aplicado carezca de la necesaria cobertura legal no se enerva por el hecho de tratarse de una relación que pudiera calificarse como de "sujeción especial" porque en éstas no se pueden reducir sin más las garantías propias del Estado de Derecho, en palabras del Pleno, "liberando

con ello a los creadores y a los aplicadores del Derecho de los límites constitucionales para proceder a tal disminución".

Unido a lo anterior, destaca la sentencia que la modulación del principio de legalidad en las relaciones de sujeción especial, tienen un límite que señala la propia doctrina constitucional (por todas, [STC 26/2005, de 14 de febrero](#)), según la cual no puede llegar a desplazar la aplicación del principio de legalidad, y en todo caso, el Reglamento Provisional de 1981 ha sido derogado por el [Real Decreto 49/2024, de 16 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los centros docentes de la Policía Nacional.

Finalmente, el Tribunal Constitucional considera necesario aclarar su doctrina acerca de la procedencia de declarar en vía de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario identificado como origen de la lesión, declaración producida ya en otras ocasiones y que ahora justifica, de un lado, en su dimensión subjetiva, como mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales, y de otro, en que el recluso de amparo está dirigido a impulsar la mejora de la protección de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.

La estimación del recurso implica reconocer que se ha vulnerado el derecho a la legalidad sancionadora, con la consecuencia de anular la resolución sancionadora del Director de la Escuela Nacional de Policía y posteriores pronunciamientos reafirmando la anterior.

Dos Magistrados formulan Voto Particular discrepante con el fallo. De un lado, el Magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla si bien comparte la estimación del amparo solicitado, no estima que debió fallarse en consonancia con el petitum de la demanda y con la naturaleza del proceso de amparo, y que la sentencia debió limitarse exclusivamente a declarar la nulidad del acto administrativo sancionador y las resoluciones que lo confirmaron en vía administrativa y judicial, sin cambiar una doctrina constitucional que a su juicio es correcta.

En el Voto Particular que suscribe la magistrada Doña Concepción Espejel Jorquera señala que el tribunal debería haber analizado si, en este caso, era precisa la declaración de nulidad para el restablecimiento del derecho, cuando el recurrente no lo solicitaba y, además, la norma había sido derogada, sin que se haya procedido a analizar su ultraactividad, en lugar de que, bajo la pretensión de aclarar la doctrina constitucional, modificarla estableciendo como regla general la procedencia de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario que se constata como mediatamente vulnerador de los derechos fundamentales, y sin matización alguna.

Voces

- Derechos fundamentales y libertades públicas
 - Principio de legalidad del derecho sancionatorio
 - Supuestos concretos
- Fuerzas de seguridad
 - Policía nacional
 - Sanciones