

12135 Sala Segunda. Sentencia 83/1990, de 4 de mayo. Recurso de amparo 506/1988. Contra Resolución del Departamento de Comercio y Turismo de la Generalidad de Cataluña sobre imposición de sanción pecuniaria por infracción a la disciplina de mercado. Supuesta vulneración de los principios de legalidad e igualdad (art. 25.1 y 14 C.E.).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos y don Alvaro Rodríguez Bereijo, Magistrados; ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 506/1988, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Antonio García Martínez, actuando en nombre y representación de la entidad «Can Pous Agrícola y Ganadera, Sociedad Anónima», contra la Resolución del Departamento de Comercio y Turismo de la Generalidad de Cataluña, de 15 de junio de 1982, sobre imposición de sanción pecuniaria por infracción a la disciplina de mercado. Ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 18 de marzo de 1988 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito por virtud del cual el Procurador de los Tribunales don Antonio García Martínez, actuando en nombre y representación de la entidad mercantil «Can Pous Agrícola y Ganadera, Sociedad Anónima», interpuso recurso de amparo contra la Resolución sancionadora en materia de disciplina de mercado adoptada, en 15 de junio de 1982, por el Departamento de Comercio y Turismo de la Generalidad de Cataluña, por la que se impuso a la Sociedad recurrente una sanción pecuniaria de 60.000 pesetas.

2. Los hechos que se relatan en la demanda de amparo y que se desprenden de la documentación con ella aportada son, en síntesis, los siguientes:

a) La referida Resolución administrativa, de 15 de junio de 1982, se dictó por supuesta infracción o falta de disciplina de mercado cometida por la sociedad ahora recurrente en amparo. En concreto, la sanción se impuso como consecuencia de que la sociedad recurrente vendía leche sin higienizar en Martorell, localidad en la que no se puede vender leche natural sin higienizar ya que cuenta con más de cinco mil habitantes, tipificándose dicha actuación como constitutiva de una falta de disciplina de mercado, todo ello de acuerdo con lo previsto en el art. 3.14 del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, en relación con los arts. 89 del Decreto 2478/1966, de 6 de octubre, y 1 de la Orden Ministerial de Gobernación de 26 de febrero de 1975.

b) Interpuesto contra dicho acto sancionador recurso contencioso-administrativo, la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la hoy desaparecida Audiencia Territorial de Barcelona, de 9 de abril de 1986, estimó parcialmente el recurso rebajando la cuantía de la multa a 15.000 pesetas, si bien rechazó la solicitud de que el acto impugnado se declarase nulo de pleno derecho.

c) Interpuesto por la sociedad hoy accionante recurso de apelación, la antigua Sala Cuarta del Tribunal Supremo, por Sentencia de 30 de diciembre de 1987, desestimó el recurso y, confirmando la Sentencia de instancia, rechazó la pretensión de la recurrente de que se declarase nulo el acto sancionador impugnado por ser contrario al art. 25.1 de la Constitución.

3. La demanda de amparo se fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) El acto administrativo sancionador contra el que se recurre supone, a juicio de la sociedad actora, una infracción del art. 25.1 de la Constitución, en relación con el art. 9.3 de la propia Norma fundamental. Señala la recurrente que ya la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 30 de diciembre de 1987, aceptó en principio la aplicación al caso planteado de los preceptos constitucionales mencionados, pero, basándose en la jurisprudencia constitucional (SSTC 11/1981, 15/1981 y 42/1987) concluye que el principio de legalidad —o de reserva de Ley—, que establece el art. 25.1 de la Constitución, no es aplicable a los «actos nacidos con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada», rechazando el recurso de apelación.

Pues bien, alega la recurrente que el acto recurrido de 15 de junio de 1982 «no es, desde luego, un "acto nacido con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada", ya que es de fecha muy posterior», y si bien es cierto que la resolución sancionadora se dictó en aplicación de una Orden o Comunicación del Ministerio de la Gobernación de 26 de febrero de 1975 y del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, en relación con el Decreto 2478/1966, de 6 de octubre,

«de ninguna manera entiende esta parte puede interpretarse la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que los actos posteriores a la Constitución, queden también protegidos por una legislación anterior a la Constitución e inconstitucionalidad».

Asimismo, señala que la Sentencia constitucional 15/1981 denegó el amparo solicitado precisamente porque se refería a unas Resoluciones del Ministerio de la Gobernación anteriores a la Constitución, lo que significa a «sensu contrario» que si la reserva de Ley o el art. 25.1 de la Constitución no es aplicable a actos nacidos con anterioridad a la Constitución, «si ha de serlo a actos nacidos posteriormente a la misma como es en el presente caso», concluyendo, en fin, que «la primera cuestión sobre la que se solicita el amparo se concreta sobre si el art. 25.1 de la Constitución, en relación con el 9.3 de la misma norma legal, es o no aplicable a los actos administrativos producidos con posterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada».

b) El acto administrativo sancionador incurre, asimismo, según la sociedad demandante de amparo, en vulneración del art. 14 de la Constitución, puesto que la Orden o Comunicación del Ministerio de la Gobernación, de 26 de febrero de 1975, en que se basa dicho acto, establecía un monopolio a favor de las centrales lecheras, dentro de las poblaciones de más de cinco mil habitantes, basándose en la mayor seguridad sanitaria que producía el paso de la leche por dichas centrales.

Pues bien, para la recurrente «es una discriminación prohibida por el art. 14 de la Constitución el que si la leche ha de tener unas determinadas garantías sanitarias, estas garantías sólo sean para los habitantes de las poblaciones de más de cinco mil habitantes, y no para las de menos de cinco mil habitantes, que por lo visto, de acuerdo con la legislación anterior a la Constitución, estarían condenados a tomar la leche sin ninguna condición sanitaria».

Tras la explicación que la demandante de amparo expone acerca del significado monopolístico que encierra dicha Orden, insiste en que la discriminación que establece resulta totalmente absurda, no razonable, sin que pueda ser admitida.

Se concluye en la demanda suplicando el otorgamiento del amparo solicitado y la declaración de nulidad de la Resolución sancionadora recurrida, así como de las Sentencias de la Audiencia Territorial de Barcelona y de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, por cuanto que, si bien modifican el acto impugnado, mantienen en parte el mismo.

4. La Sección Primera de este Tribunal acordó, por providencia de 4 de julio de 1988, poner de manifiesto a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal la posible concurrencia de la causa de inadmisión del art. 44.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por interposición extemporánea del recurso; debiendo justificar, en otro caso, la fecha de notificación de la Resolución que puso fin a la vía judicial. Subsana tal causa de inadmisibilidad por medio de testimonio acreditativo de la fecha de notificación, mediante providencia de 7 de noviembre de 1988, se acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y reclamar a la Comisaría de Comercio y Turismo de la Generalidad de Cataluña, a la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona y a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, el envío de copias averadas de las actuaciones ante ellas realizadas. Igualmente, en la indicada providencia se acordó formar pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión, el cual fue resuelto en sentido negativo por Auto de 19 de diciembre de 1988.

Una vez recibidas las actuaciones reclamadas a los órganos citados, por providencia de 20 de febrero de 1989, se acordó dar vista de las mismas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de veinte días pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

5. Dentro del plazo concedido en la providencia citada en último término, el Ministerio Fiscal ha solicitado del Tribunal Constitucional dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

Para fundamentar tal pedimento argumenta que la tesis del recurrente sobre la falta de cobertura legal del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, es equivocada, pues el mismo fue dictado en virtud de lo dispuesto en el Decreto-ley 8/1966, de 3 de octubre, que autorizó «al Gobierno para refundir, a propuesta del Ministerio de Comercio, las disposiciones vigentes sobre infracciones administrativas en materia de disciplina de mercado» (art. 24), por lo que nos encontramos con una norma de rango legal que sirve de cobertura al Decreto sancionador, siendo de tener en cuenta que, como señala la STC 3/1988, un Decreto-ley cumple con lo ordenado en el art. 25.1 de la Constitución. Por lo tanto, a juicio del Ministerio Público, prescindiendo de cualquier otra consideración referente a la aplicación de normas sancionadoras preconstitucionales, no sujetas a la exigencia de reserva de Ley conforme a la disciplina normativa de entonces, hay que concluir que existe una Ley de cobertura al Decreto aplicado, por lo que las previsiones que se contemplan en el art. 25.1 de la Constitución se hayan observadas. Siendo así, no cabe hablar de vulneración del principio de legalidad ni de su inmediato corolario de reserva de Ley en materia sancionadora.

Tampoco ha resultado vulnerado, según el Ministerio Fiscal, el derecho de igualdad (art. 14 C.E.). Por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 26 de febrero de 1975, pues el establecimiento de distintas condiciones de higienización de productos alimenticios según

el volumen de la población no es en modo alguno discriminatorio; puede tratarse de una disposición discutible, pero no puede negarse su objetividad, lo que impide incluirla en ninguno de los supuestos a que alude el art. 14 de la Constitución. Se trata, claramente, de medidas que la Administración puede adoptar en función de una política sanitaria de la población, sin que, por lo demás, suponga, como se concluye en la demanda, que las poblaciones de menos de cinco mil habitantes «estarían condenadas a tomar leche sin alguna condición sanitaria». Ello, con independencia, de que la sociedad recurrente no tiene legitimación para abogar por los ciudadanos de poblaciones de menos de cinco mil habitantes.

Por escrito presentado el día 22 de marzo de 1989, la Sociedad demandante de amparo reiteró las alegaciones ya vertidas en su escrito de demanda.

6. Por providencia de 19 de marzo de 1990 se ha señalado para deliberación y votación del presente recurso el día 7 de mayo siguiente, nombrándose Ponente al Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo.

II. Fundamentos jurídicos

1. Dos son las cuestiones que suscita la sociedad recurrente en su demanda de amparo:

1.^a) La posible vulneración del art. 25.1 de la Constitución en la medida en que se le ha impuesto una sanción tras la entrada en vigor de la Constitución en aplicación de una normativa preconstitucional de rango reglamentario y contraria, por tanto, al principio de reserva de Ley en materia de sanciones administrativas que establece el citado precepto constitucional. En otras palabras, para la demandante de amparo, tras la Constitución, la Administración no puede seguir sancionando sobre la base de una normativa que, por su rango normativo, no se avenía a las exigencias que derivan del art. 25.1 de la Constitución.

2.^a) La segunda cuestión se circunscribe a estimar contraria al principio de igualdad (art. 14 C.E.). La Orden del Ministerio de la Gobernación, de 26 de febrero de 1975, por la que se establece el régimen de obligatoriedad de higienización de la leche destinada al abastecimiento público y la prohibición de su venta a granel en Barcelona y diferentes Municipios de dicha provincia, entre ellas, la localidad de Martorell, donde la Sociedad recurrente procedía a la venta de leche natural sin higienizar, lo que no rige para los municipios inferiores a cinco mil habitantes, estableciéndose así una discriminación totalmente absurda y no razonable, por lo que, consecuentemente, en opinión de la demandante de amparo, también el acto sancionador incurriría en infracción del principio de igualdad.

2. La primera de las dos cuestiones suscitadas ya ha sido resuelta por la doctrina de este Tribunal (SSTC 11/1981, 15/1981, 42/1987, 3/1988, 101/1988 y 29/1989), por lo que basta aquí su reiteración para rechazar la tesis de la parte actora y concluir que no ha habido vulneración del principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador, y tampoco, consecuentemente, infracción del art. 25.1 de la Constitución.

El art. 25.1 de la Constitución comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la trascendencia del principio de seguridad en los ámbitos limitativos de la libertad individual, como el penal y el administrativo sancionador, e incorpora la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto que el término «legislación vigente», contenido en el art. 25.1 de la Constitución es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2.^o; 3/1988, fundamento jurídico 4.^o; y 101/1988, fundamento jurídico 3.^o).

En el ámbito de las sanciones administrativas, la garantía formal, esto es, la reserva de Ley sólo tiene una eficacia relativa o limitada, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter, en cierto modo insuprimible, de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia y oportunidad (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2.^o; 101/1988, fundamento jurídico 3.^o y 29/1989, fundamento jurídico 2.^o), si bien, en cualquier caso, tal relativización no puede conducir a admitir como conformes con el principio de reserva de Ley las regulaciones reglamentarias independientes y no claramente subordinadas a la Ley, de modo que, en lo que se refiere a las infracciones que se cometen en el ámbito de las relaciones de supremacía general, que es el supuesto que ahora nos ocupa, el art. 25.1 de la Constitución resultaría vulnerado si la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones careciera de toda base legal o se adoptara en virtud de una habilitación a la Administración por norma de rango legal carente de todo contenido material propio, tanto en lo que se refiere a la tipificación de los ilícitos administrativos, como a la regulación de las correspondientes consecuencias sancionadoras (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2.^o; 101/1988, fundamento jurídico 3.^o y 29/1989, fundamento jurídico 2.^o).

Ahora bien, no puede olvidarse que, como también este Tribunal ha señalado expresamente, no es posible exigir la reserva de la Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho preconstitucional, y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, aun cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por Leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 de la Constitución, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta (SSTC 11/1981, fundamento jurídico 5.^o; 15/1981, fundamento jurídico 7.^o; 42/1987, fundamento jurídico 4.^o; 101/1988, fundamento jurídico 4.^o y 29/1989, fundamento jurídico 2.^o).

3. La sanción aquí cuestionada fue impuesta a la Sociedad actora en aplicación del art. 3.14 del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, en relación con el art. 89 del Decreto 2478/1966, de 6 de octubre, y el art. 1 de la Orden Ministerial de Gobernación, de 26 de febrero de 1975, disposiciones todas ellas preconstitucionales. El primero de los Decretos citados se dictó en virtud de lo dispuesto en el Decreto-ley 8/1966, de 3 de octubre, que autorizó al Gobierno para refundir, a propuesta del Ministerio de Comercio, las disposiciones vigentes sobre infracciones administrativas en materia de disciplina de mercado (art. 24). Pues bien, con independencia de si este precepto satisface las exigencias del art. 25.1 de la Constitución, ha de concluirse que la sanción impuesta goza de legitimidad constitucional, pues, como ha quedado dicho, a las normas sancionadoras, como el Decreto 3052/1966, aprobadas, en virtud de aquella habilitación, con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, no les es aplicable retroactivamente la reserva legal establecida en el art. 25.1.

En conclusión, y por las razones expuestas, el acto administrativo impugnado, en cuanto ha aplicado el art. 3.14 del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, no ha infringido el art. 25.1 de la Constitución.

4. Lo mismo ha de decirse respecto de la segunda de las cuestiones suscitadas por la Sociedad actora en su demanda de amparo.

Por lo pronto, la vulneración del principio de igualdad, de haberse producido, habría de imputarse a la Orden de 25 de febrero de 1975, que es la que estableció la diferenciación entre unos municipios y otros a los efectos de la obligatoriedad de la higienización de la leche natural destinada al abastecimiento público y la prohibición de la venta a granel, sin perjuicio, claro está, que, de estimarse producida por dicha Orden Ministerial la infracción constitucional denunciada, la nulidad de esta se extiende y alcanzase al acto administrativo sancionador.

Pero aunque, por hipótesis, la diferenciación establecida por la referida Orden resultase irrazonable o infundada y, por ello, contraria al principio de igualdad, lo cierto es que, como con razón apunta el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, tal desigualdad inconstitucional en manera alguna afectaría a la Sociedad recurrente, como así viene a reconocerse en su demanda de amparo, al referir la discriminación a los ciudadanos de los municipios de menos de cinco mil habitantes, que, en su opinión, «estarían condenados a tomar la leche sin ninguna condición sanitaria». En consecuencia, aquélla carece de legitimación para suscitarse la queja que plantea, accionando derechos de terceros.

Esta circunstancia bastaría por sí sola para rechazar la pretensión actora en este punto; pero conviene añadir que, como señala el Ministerio Fiscal, no cabe hablar de discriminación constitucionalmente reprochable por el hecho de que la Administración establezca distintas condiciones de higienización de la leche destinada al consumo humano, según el volumen de la población de los respectivos municipios. No se trata de una disposición arbitraria, injustificada o no razonable, sino de medidas adoptadas por la Administración en función de una política sanitaria de la población y de las características del medio rural, sin que ello signifique, en sí mismo, ausencia de todo control sanitario en el abastecimiento de tales poblaciones. Por lo que no es incardinable en ninguno de los supuestos del art. 14 de la Constitución.

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 amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a cuatro de mayo de mil novecientos noventa.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.