**STC 162/2008, de 15 de diciembre de 2008**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6488-2001, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza respecto al art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, por posible vulneración del art. 25.1 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. El día 11 de diciembre de 2001 tiene entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento (procedimiento abreviado 145-2001), el Auto del referido Juzgado de 16 de noviembre de 2001 en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, por posible vulneración del art. 25.1 CE.

2. Los hechos relevantes para la resolución de la cuestión son los siguientes:

a) Mediante Resolución de 8 de junio de 2000, la Dirección del Servicio Provincial de Industria, Comercio y Desarrollo de Zaragoza sancionó a don José Luis Marrero Maroto con una multa de 200.000 pesetas por su conducta de emitir la ficha reducida de características técnicas de un vehículo “omitiendo en ella la contraseña de homologación correspondiente”, lo que “permite la cumplimentación falsaria del mismo”, calificada como falta leve según el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria (“El incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados anteriores”), en relación con el art. 9.6.4 del Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, modificado por Real Decreto 1204/1999, de 9 de julio (“Asimismo, se aportará la ficha reducida según modelos que figuran en los anexos, extendida por el fabricante o su representante oficial, por la Administración nacional competente en materia de homologación de vehículos, por un laboratorio oficial de homologación de vehículos reconocido por la autoridad competente en materia de homologación en un país del Espacio Económico Europeo, o por técnico competente con el visado del Colegio Oficial correspondiente, o el certificado de conformidad europeo”). Esta Resolución fue confirmada en alzada por la Orden del Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo de la Diputación General de Aragón de 27 de julio de 2000.

b) El sancionado interpuso recurso contencioso-administrativo por, entre otros motivos, “inexistencia de la infracción reglamentaria” y “conculcación del principio de legalidad”. Acordada su tramitación mediante procedimiento abreviado, y celebrado juicio oral el día 23 de octubre de 2001, el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 1 de Zaragoza dictó providencia el mismo día para que, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, las partes personadas y el Ministerio Fiscal alegaran lo que estimaran conveniente sobre la posible inconstitucionalidad del art. 31.1 a) de la Ley 21/1992, pues “pudiera ser contrario al principio de legalidad establecido en el art. 25.1 CE, al tratarse de una norma de remisión absoluta a las normas reglamentarias y sin realizar una definición básica de la conducta prohibida en la propia Ley”. Mientras que el Ministerio Fiscal “nada opuso” al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y el recurrente lo solicitó, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón no consideró pertinente este planteamiento.

3. Mediante Auto de 16 de noviembre de 2001, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza acuerda plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad, “por si el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, pudiera ser contrario al art. 25.1 CE”.

a) Considera el Juzgado, en primer lugar, que “es palmario que la conformidad o no con la Constitución del aludido precepto es decisiva para la suerte del recurso”, pues “se ha sancionado al recurrente en base al mismo”, rechazándose “otras posibles calificaciones de la conducta del recurrente”, como la de “certificación que no se ajustaba a la realidad, tipificada como falta grave en el art. 31.2 e) de la Ley 21/1992”. Se ha sancionado al recurrente por la comisión de una falta leve del art. 31.3 a) de dicha Ley “por haber vulnerado un precepto reglamentario, el art. 9.6.4. del RD 2140/1985, que obliga a cumplimentar la … ficha técnica en su totalidad”.

b) La duda de constitucionalidad la sustenta el Auto en la doctrina de la STC 60/2000, de 2 de marzo, que declaró contrario al principio de legalidad el art. 142 n) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre en su inciso “o reglamentarias” [tal precepto señalaba que son infracciones leves “[t]odas las que, suponiendo vulneración directa de las normas legales o reglamentarias aplicables en cada caso, no figuren expresamente recogidas y tipificadas en los artículos anteriores de la presente ley”]. En esta Sentencia se afirma que “el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley” (FJ 3), sin “que la simple acotación de una materia (transportes terrestres por carretera) o el carácter residual de un tipo de infracción (respecto de otros tipos definidos con precisión en la misma Ley)” permitan “identificar, en la Ley, qué conductas serán sancionables. … El resultado final es, entonces, que se deja al poder reglamentario por entero y ex novo la definición de las conductas susceptibles de sanción, lo que resulta frontalmente contrario a la reserva de Ley del art. 25.1 CE y conduce a la declaración de inconstitucionalidad solicitada” (FJ 4).

Considera el Auto de planteamiento que a la misma conclusión debe llegarse en el presente caso. “Se deja enteramente al poder reglamentario la definición de las conductas susceptibles de sanción, sin que los dos criterios diferenciadores que el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, esto es la remisión a una concreta materia (la industria) y el carácter residual de las infracciones leves, en contraposición con las muy graves o graves, completen los elementos esenciales de la conducta antijurídica que se quiere sancionar. Con mayor razón que en el supuesto visto por el Tribunal Constitucional en esta Ley. Por un lado la actividad que regula y por tanto la potestad sancionadora se extiende a un sector más amplio que el de los transportes terrestres, disciplina diversas fases de la actividad industrial (instalación de industrias y control de la actividad de las mismas) y también afecta a muy diversos operadores o profesionales. Por otro lado, la propia regulación de las infracciones graves ya se ha encargado de tipificar los elementos esenciales de lo antijurídico con una gran colaboración de la potestad reglamentaria, por lo que todavía se compadece menos con el principio de legalidad y de reserva de Ley el precepto aquí cuestionado, cuando ya se tipifica, de forma expresa, como infracción dirigida a los técnicos certificantes, el emitir informes que no se ajusten a la realidad [art. 32.2 e) de la Ley 21/1992]”.

Frente a lo anterior no resultarían convincentes las alegaciones de la Administración demandada. Por un lado, no cabe entender que los técnicos que emiten informes tengan una relación de sujeción especial con la Administración, “como tampoco la tienen los transportistas por el hecho de obtener una autorización para realizar transportes por carretera. Por otro lado, el hecho de que se regule en la Ley en su art. 13.1 b) la obligación de los técnicos de emitir informes y que reglamentariamente estos deben de realizarse de una determinada manera, no integra tipo sancionador alguno. El tipo sancionador debe de fijarse en la norma que describe el tipo y como queda dicho en el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992 nada dice ni señala específicamente sobre los técnicos”.

4. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 1 de octubre de 2002, acuerda admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en un plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acuerda publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se produce el día 15 de octubre de 2002.

5. Mediante escrito de 15 de octubre de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados transmite el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica al Tribunal que el Congreso no se va a personar en el procedimiento ni va a formular alegaciones y que ponen a su disposición las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

6. Mediante escrito de 15 de octubre de 2002 la Presidenta del Senado comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personación en el procedimiento y de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones, de 25 de octubre de 2002, solicitando la desestimación de la cuestión planteada.

Tras destacar que la esencia de la ficha técnica de homologación “estriba en la mención de la clave que remite a un tipo o modelo homologado” y que “la omisión del dato, facilitando su rellenado posterior como efectivamente sucedió, no es una simple omisión reglamentaria reconducible a las prescripciones establecidas para la normalización de un documento administrativo, sino pura y simplemente una infracción legal, porque es la ley la que diseña el mecanismo de homologación”, alega, en primer lugar, que el Juzgado ha cometido “un error en el juicio de relevancia, puesto que se ha atenido a la mera identificación formal de la norma sancionadora sin examinar los dos presupuestos que debían determinarla: si el hecho sancionado es subsumible en la propia Ley y si realmente la resolución administrativa ha imputado al sancionado una infracción meramente reglamentaria sin conexión con la Ley”. La infracción no pudo “consistir en no haber cumplido una formalidad documental, sino en haber emitido negligentemente al menos un documento normalizado con efectos propios. Es esto último y no lo primero lo que sancionó la Administración y lo que está llamado a revisar el Juzgado de instancia”. La razón de la tipificación final “no responde sino al deseo de no imponer una sanción tan grave como la que resultaría del precepto legal que la propia resolución juzga vulnerado con sus inequívocos razonamientos”.

En relación con la cuestión de fondo, alega el Abogado del Estado que “nadie podría defender razonablemente que el dejar de rellenar una casilla en un impreso oficial arrastra una sanción de 200.000 ptas. Esto no es el hecho sancionado, sino el incumplimiento de un deber de veracidad en el documento. Este deber está establecido en la propia Ley y esa —y no un mero defecto formal— es, precisamente, la causa de la sanción. No es ya que en la Ley se describa el núcleo esencial de la prohibición … es que ello se contiene exclusivamente en la Ley, y el Reglamento no asume siquiera una función colaboradora, salvo como instrumento de atenuación de la responsabilidad”.

8. El Fiscal General del Estado concluye su escrito de alegaciones, de 23 de octubre de 2002, interesando la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, pues “supone una remisión completa y en blanco a lo que las autoridades administrativas quieran disponer por vía reglamentaria, con vulneración de la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 CE”.

Advierte el Fiscal, en primer lugar, un error en el planteamiento del Auto que sin embargo no afecta al juicio de relevancia, pues la que se impugna es “la disposición conforme a la que se ha sancionado”. Tal error consiste en entender en que en el art. 9.6.4. del Real Decreto 2140/1985, que sería el aplicado por remisión del art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, se obliga a cumplimentar la ficha técnica en su totalidad, cuando lo cierto es que aquel precepto “nada dice sobre la forma de cumplimentar los informes”, sino que se limita a imponer en determinados casos la obligación de aportar dicha ficha.

Tras transcribir fragmentos de las SSTC 26/2002, de 11 de febrero, y 113/2002, de 9 de mayo, sostiene como “evidente que la disposición cuestionada incumple la garantía formal de reserva de ley de las infracciones y sanciones administrativas establecida en el art. 25.1 CE”, pues “no contiene ningún elemento descriptivo de una conducta que pueda constituir una infracción; por el contrario, es un acabado ejemplo de lo que prohíbe la Constitución: una remisión genérica que hace posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley; supone una habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio; e incumple la obligación que la Constitución impone al legislador de regular por sí mismo los tipos de las infracciones administrativas leves en la materia”.

Frente a ello “no son atendibles las justificaciones esgrimidas por la Comunidad Autónoma de Aragón”, pues, en primer lugar, “la situación de los técnicos en relación con la Administración a la que se presenta la ficha que ellos han rellenado no puede definirse como de sujeción especial”, como lo demuestra la “desconfianza reglamentaria en la actuación del técnico”, que requiere de la garantía del visado del Colegio Oficial. En cualquier caso, según la STC 132/2001, de 8 de junio, “incluso en el ámbito de una ‘relación de sujeción especial’ una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 CE”, sin que por lo demás exista precepto constitucional alguno que prevea “la limitación de derechos constitucionales en un ámbito de actividad económica privada como es el informe pericial técnico”, ni “ninguna Ley vigente al tiempo de la infracción sancionada” que module el disfrute de los derechos fundamentales de los técnicos.

En segundo lugar, en cuanto “a la cobertura legal que se quiere encontrar en el artículo 13.1 b) de la Ley de Industria”, afirma el Fiscal, al igual que el Auto de planteamiento, que dicho precepto señala la forma en que los particulares han de acreditar el cumplimiento de las exigencias reglamentarias en materia de seguridad industrial (“Certificación o acta de organismos de control, instalador o conservador autorizados o técnico facultativo competente”), pero “no establece prescripción concreta sobre la forma en que los técnicos han de realizar los informes que estén demandados por un reglamento”.

9. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 17 de noviembre de 2008, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir el conocimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad a la Sala Primera, a la que, por turno objetivo, le ha correspondido.

10. Por providencia de 11 de diciembre de 2008, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La duda que plantea el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza acerca de la compatibilidad con el art. 25.1 CE del art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria [“Son infracciones leves las siguientes: … a) El incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados anteriores”], debe resolverse en sentido negativo, con la consecuencia anulatoria correspondiente, en aplicación de nuestra consolidada doctrina en torno a las exigencias que tal precepto constitucional dirige a las normas sancionadoras.

Señala dicha doctrina que “el art. 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege” y que la misma “es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”. Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, “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, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley” (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio. FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, en los conclusivos términos de la STC 132/2001, “[d]esde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribe toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio” (FJ 5).

La garantía material, por su parte, “aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (por todas, STC 242/2005, FJ 2).

2. La aplicación de esta doctrina conduce, como se ha anticipado ya, a la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Para definir las infracciones que sanciona como leves, el mismo se limita a remitirse a las prescripciones reglamentarias que no estén incluidas en los apartados anteriores, que son los que tipifican las infracciones muy graves (apartado 1 del art. 31) y graves (apartado 2). Constituye ésta una de las prácticas normativas vedadas por el art. 25.1 CE en cuanto que, aunque el precepto sancionador ostente rango de ley, no contiene los elementos esenciales de la conducta antijurídica, con lo que permite una regulación reglamentaria independiente, no sometida, siquiera en sus líneas fundamentales, a la voluntad de los representantes de los ciudadanos, en degradación de “la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10).

A esta conclusión no empece, como pretende el Abogado del Estado, ni la mera acotación del ámbito al que se refieren los reglamentos destino de la remisión, que es la actividad industrial —por lo demás de gran extensión, diversidad y complejidad—, ni el hecho de que queden excluidas de tal destino normativo las infracciones que ya la ley califica como muy graves y graves. Ni lo uno ni lo otro, ni la conjunción de ambos, supone una descripción legal mínima de las conductas sancionables ni, con ello, el límite suficiente que el art. 25.1 CE exige para la intervención de la Administración en la tipificación sancionadora. La sola delimitación material y la lógica exclusión de las conductas ya catalogadas como infracciones no permite conocer a los destinatarios de la norma qué otros comportamientos pueden pasar a ser objeto de sanción a través de la regulación reglamentaria y de la integración que posibilita el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992.

Así lo afirmamos ya para una norma, la del art. 142 n) de la Ley 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres (“Tendrán la consideración de infracciones leves todas las que, suponiendo vulneración directa de las normas … reglamentarias aplicables en cada caso, no figuren expresamente recogidas y tipificadas en los artículos anteriores de la presente Ley”), que guarda evidentes rasgos de analogía con la que ahora se cuestiona: “la simple acotación de una materia (transportes terrestres por carretera) o el carácter residual de un tipo de infracción (respecto de otros tipos definidos con precisión en la misma Ley) no permiten identificar, en la Ley, qué conductas serán sancionables” (STC 60/2000, de 3 de marzo, FJ 4). Y a similar conclusión había llegado anteriormente la STC 341/1993, de 18 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad del inciso final del art. 26 j) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que calificaba de infracciones leves de la seguridad ciudadana la transgresión de las obligaciones y prohibiciones establecidas “en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas” (FJ 10).

En la conclusión de inconstitucionalidad abunda la perspectiva de la predeterminación normativa de las conductas sancionadas, dimensión material del principio de legalidad que se imbrica en el presente caso con la dimensión formal del principio. La pura remisión a los reglamentos, sin más acotaciones que la implícita atinente a la actividad industrial, área de actividad particularmente extensa y diversa, y la que supone la existencia de otras infracciones, dificulta de tal modo el conocimiento de lo prohibido —al exigir la búsqueda de los reglamentos aplicables y de las normas que en ellos establecen obligaciones— que permite afirmar ya desde la norma de remisión que no queda salvaguardado suficientemente el valor de la seguridad jurídica al que sirve, entre otros, la proclamación del art. 25.1 CE.

3. La conclusión anterior supone el rechazo tanto del óbice de irrelevancia de la norma cuestionada, opuesto por el Abogado del Estado (a), como del argumento que esgrimió el Gobierno de Aragón relativo a que la técnica remisiva utilizada por ésta sería válida para sanciones que, como la impuesta, tienen como destinatario a quien se encuentra vinculado a la Administración por una relación de especial sujeción (b).

a) La objeción de irrelevancia es una objeción de admisibilidad que resulta a su vez notoriamente inadmisible. La sustenta el Abogado del Estado tanto en la inaplicabilidad del precepto cuestionado como en la aplicación material de un precepto alternativo. Lo único cierto al respecto, sin embargo, es que la norma cuestionada fue la expresamente aplicada por la Administración en el expediente que dio lugar al proceso judicial y que por ello y por su contenido material (el precepto reglamentario se refería a la aportación de “la ficha reducida según modelos que figuran en los anexos, extendida … por técnico competente con el visado del Colegio Oficial correspondiente”) en relación con el caso (en la ficha reducida el técnico omitió la contraseña de homologación correspondiente) no constatamos en absoluto que no resulte “en modo alguno aplicable al caso” (por todas, SSTC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2; 149/1994, de 12 de mayo, FJ único).

b) Existen cierto tipo de actuaciones que por la relación de sus agentes con la Administración pueden deparar la tolerabilidad constitucional de un mayor margen de autonomía de ésta en la labor de tipificación de las infracciones, en atención a la “capacidad administrativa de autoordenación” (SSTC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 69/1989, de 20 de abril, FJ 1). Esta contextualización posible de las exigencias del principio de legalidad, que ha de ser abordada singularmente en relación con cada regulación sancionadora cuestionada, no conduce en el presente caso a modificar la conclusión de inconstitucionalidad a la que hemos llegado. En primer lugar, porque la cuestionada es una norma genérica, no específicamente destinada a regular relaciones de las denominadas “de especial sujeción”. Y en segundo lugar, porque aunque así fuera, tal contexto puede dar lugar a una cierta modulación de las exigencias formales y materiales del principio de legalidad, pero no, como en el presente caso, a su supresión. Procede recordar que “las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (… entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y … STC 61/1990)” (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).

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil ocho.