**STC 207/1990, de 17 de diciembre de 1990**

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 José Gabaldón López, Magistrados ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 990/88, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo López-Villanil, actuando en nombre y representación de la Entidad Mercantil «Banco Guipuzcoano, Sociedad Anónima», asistido por el Letrado don Francisco López de Tejada, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao de 16 de abril de 1988, en recurso núm. 717/85, interpuesto contra Resolución del Excmo. Sr. Consejero de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, de 14 de junio de 1985, y del Ilmo. Sr. Viceconsejero de Trabajo del citado Gobierno Vasco de 14 de septiembre de 1984. Ha comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Letrado adscrito a la Viceconsejería de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico de dicho Gobierno Vasco, don Faustino López de Foronda Vargas. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente el Presidente de la Sala don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la misma.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado y registrado en este Tribunal el 28 de mayo de 1988, el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo López-Villamil, en nombre y representación del «Banco Guipuzcoano, Sociedad Anónima», interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la gala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, de 16 de abril de 1988, que confirmó la adecuación a Derecho de las Resoluciones del Consejero de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, de 14 de junio de 1985, y del Viceconsejero de Trabajo, de 14 de septiembre de 1984, así como contra dichas Resoluciones administrativas.

2. Se expone en la demanda de amparo que el Vicesecretario de Trabajo del Gobierno impuso al Banco Guipuzcoano una sanción de 200.000 pesetas con base al art. 57 del Estatuto de los Trabajadores, por atribuirle una supuesta infracción del art. 41 de dicho Estatuto como consecuencia de unas decisiones de la entidad ahora recurrente en amparo sobre el calendario laboral del personal de sus sucursales de Vizcaya.

En la correspondiente demanda contencioso-administrativa, una de las cuestiones centrales que la ahora recurrente en amparo planteó fue la de la inidoneidad del art. 57 del Estatuto de los Trabajadores para justificar la sanción que le fue impuesta, y ello por carecer dicho artículo de los mínimos requisitos exigidos por los principios de legalidad y tipicidad propios de todo Derecho sancionador, frente a lo cual, la Sentencia que se impugna se ocupa exclusivamente de los fundamentos de la supuesta culpabilidad o falta de diligencia del Banco confirmando su adecuación a Derecho y sin hacer pronunciamiento alguno sobre la cuestión planteada acerca de la inidoneidad e inconstitucionalidad del art. 57 del Estatuto de los Trabajadores.

3. Alega la entidad recurrente que la Sentencia impugnada, al no dilucidar ni resolver la cuestión planteada acerca de la inconstitucionalidad y, en su caso, inidoneidad del art. 57.1 del Estatuto de los Trabajadores para servir de fundamento a cualquier sanción, ha vulnerado el derecho a obtener una tutela efectiva que garantiza el art. 24.1 de la C.E., incurriendo en una grave falta de congruencia.

Asimismo, se afirma que tanto la Resolución sancionadora del Viceconsejero de Trabajo del Gobierno Vasco, como la del Consejero que la confirmó y, finalmente, la propia Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao de 16 de abril de 1988, incurren en vulneración del derecho fundamental a que la imposición de toda sanción administrativa cumpla los requisitos de legalidad que proclama el art. 25.1 de la Constitución y ello por cuanto se fundan dichas Resoluciones administrativas y judicial en la aplicación del referido art. 57.1 del Estatuto de los Trabajadores que incumple los principios de legalidad y tipicidad de las conductas que viene a sancionar.

4. Mediante providencia de 7 de noviembre de 1988, la Sección Segunda acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y la adopción de las medidas que en relación con ello prevé el art. 51 LOTC.

El siguiente 6 de febrero presentó escrito don Faustino López de Foronda y Vargas en representación del Gobierno Vasco, en solicitud de que se le tuviera por personado en las actuaciones y el día 13 del mismo mes tuvo entrada el testimonio íntegro del recurso contencioso-administrativo que finalizó con la Sentencia impugnada.

Mediante nueva providencia de 20 de febrero. de 1989, se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Sr. López de Foronda en representación del Gobierno Vasco, acusar recibo a la Audiencia Territorial de Bilbao de las actuaciones recibidas y dar vista de las mismas, de acuerdo con lo previsto por el art. 52.1 LOTC a las partes y al Ministerio Fiscal.

Dentro del plazo concedido por la providencia últimamente citada, la representación de la entidad recurrente se ha ratificado en su demanda, cuya tesis central, dice, se ha visto ratificada por Sentencias tanto de este Tribunal como del Tribunal Supremo, posteriores a la fecha de la misma, citando como ejemplo de ellas la pronunciada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo en 23 de mayo de 1988.

La representación del Gobierno Vasco, por su parte, se opone a la concesión del amparo solicitado argumentando en sustancia que la Sentencia impugnada no adolece del vicio de incongruencia que la recurrente le reprocha, si se entiende por incongruencia omisiva la que este Tribunal ha entendido en sus SSTC 47/1985, 13/1987 y 74/1987. Tampoco puede aceptarse la afirmación de que el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores infrinja el principio de legalidad consagrado en el art. 25 de nuestra Constitución, y que, en el presente caso, sólo entra en juego en la medida en la que forma parte también de su contenido el principio de tipicidad. De acuerdo con la doctrina sentada por este mismo Tribunal en sus SSTC 62/1982, 159/1986 y 2/1987, la exigencia de tipicidad se cumple siempre que la descripción de la conducta punible esté hecha en términos que den una razonable certeza al ciudadano aunque empleen conceptos indeterminados o abiertos cuyo uso sea ineludible dada la naturaleza de la materia regulada. Esto es lo que sucede en el caso de las infracciones administrativas en general y, en particular, respecto de las infracciones laborales. Concluye señalando que si bien el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 10 de noviembre de 1986, declaró nulo de pleno derecho el Real Decreto 2.347/1985 que desarrolla el art. 57 del mencionado Estatuto de los Trabajadores, hay que tener en cuenta que la ratio decidendi de esa Sentencia no es tanto la infracción del principio de tipicidad sino, más bien, el quebrantamiento de la reserva de Ley.

El Ministerio Fiscal, por su parte, buscando nuestras SSTC 77/1986 y 218/1988, sostiene que la Audiencia infringió, efectivamente, el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva al no dar respuesta alguna al alegato de ésta en la que se sostenía que la sanción impuesta por la Viceconsejería de Trabajo del Gobierno Vasco infringía el principio de legalidad que consagra la Constitución. Solicita, en consecuencia, la estimación del amparo, la anulación de la Sentencia dictada y la retroacción de las actuaciones seguidas en la Audiencia Territorial de Bilbao al momento anterior de la Sentencia, para que se dicte una nueva que remedie la vulneración mencionada.

Por providencia de 4 de octubre de 1990, se señaló el 12 de noviembre siguiente para deliberación y votación de esta Sentencia, quedando concluida en el día de la fecha.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como resulta de los antecedentes, el presente recurso de amparo tiene naturaleza compleja en cuanto se dirige, de una parte, contra un acto (en rigor dos actos distintos, uno de la Viceconsejería de Trabajo y otro, confirmando en alzada el anterior, de la Consejería de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, ambas del Gobierno Vasco) de la Administración y, de la otra contra una decisión judicial (la Sentencia de la Audiencia Territorial de Bilbao de 16 de abril de 1988) que no sólo no remedió la vulneración en el derecho del recurrente a no ser sancionado por acciones que no estén tipificadas en la legislación vigente en el momento de su realización, que es la que se imputa a los mencionados actos administrativos, sino que, a su vez, vulneró de modo inmediato y directo el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto que no dio respuesta alguna a la pretensión de que se declarase nula la sanción impuesta por haberse basado ésta en un precepto (el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores) que no satisface las exigencias que derivan del art. 25 de nuestra Constitución.

Como fácilmente se comprende, nuestro análisis debe iniciarse, en contra de lo solicitado por el Ministerio Fiscal, por, la impugnación dirigida contra la actuación administrativa, pues sea cual sea el resultado de este análisis, hará superfluo el del reproche que se basa en la alegada infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, que sólo debería abordarse en primer lugar, para concluir en su caso con la anulación de la Sentencia y la retroacción de las actuaciones, si fuese de naturaleza puramente legal y no como efectivamente es, constitucional, la cuestión cuya respuesta omitió, se dice, el Tribunal contencioso-administrativo.

2. La resolución dictada por la Viceconsejería de Trabajo del Gobierno Vasco en 14 de junio de 1985 sancionó a la recurrente con una multa de 200.000 pesetas, como responsable de una infracción muy grave en grado medio, calificación que modifica, atenuándola («en atención a las circunstancias concurrentes en el supuesto y a los debidos criterios de proporcionalidad») la efectuada por la Inspección de Trabajo, cuya propuesta de sanción también reduce a la mitad. La infracción que se imputa a la recurrente es la del art. 41 del propio Estatuto de los Trabajadores, por haber modificado, sin contar con el acuerdo de éstos y sin autorización administrativa, la jornada laboral, anticipando en quince minutos (de ocho treinta a ocho quince) la hora de entrada al trabajo.

En cuanto al presente recurso importa, no está en cuestión la existencia o inexistencia de la infracción, que la Audiencia Territorial consideró probada, ni la responsabilidad que en la misma incumbe a la entidad recurrente. El único extremo que nosotros hemos de dilucidar es el de si, dando por supuesto lo anterior, la conducta de la recurrente pudo ser sancionada por aplicación de una norma legal (el citado art. 57 del Estatuto de los Trabajadores, derogado hoy por la Disposición final primera de la Ley 8/1988), que, tras definir la infracción laboral de los empresarios como aquella acción u omisión contraria a las disposiciones legales en materia de trabajo (apdo. 1.º). establece los criterios generales con arreglo a los que han de graduarse las sanciones (apdo. 2.º) y se fijan los límites máximos de éstas en función, exclusivamente, de cuál sea la autoridad que las impone (apdo. 3.º).

3. El defecto que la recurrente reprocha al acto sancionador es simple reflejo o consecuencia del que imputa a la norma que habilita para dictarlo, que incumple, a su juicio, las exigencias que establece el art. 25.1 C.E., de las que deriva, a su vez, como ya dijimos en la STC 77/1983 un derecho fundamental. Este incorpora, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, la regla nullum crimen, nulla poena sine lege, al repertorio de los derechos pliblicos subjetivos.

La mencionada regla, en la caracterización que de ella se hace en la STC 42/1987, «comprende, a su vez, una doble garantía. La primera de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial transcendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término "legislación vigente" contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora».

El rango de la norma que en este caso prevé la actuación sancionadora de la Administración, e incluso de aquella que resultó infringida por la actuación de la entidad recurrente (la del artículo 41 del mismo Estatuto de los Trabajadores) evidencia que no es ni podía ser esta segunda garantía de carácter formal la que aquí se pretende quebrantada, una garantía que, por lo demás, no impide que la norma legal que define los tipos de ilícito se sirva para ello de conceptos abiertos o incluso de remisiones a otras normas de rango inferior, como ya hemos declarado en numerosas ocasiones (Vid., entre otras, SSTC 18/1981, 62/1982, 50/1983 y 2/1987), y como sin duda es necesario hacer en una materia que, como la de las relaciones laborales, está frecuentemente regulada en detalle por normas de carácter reglamentario. El objeto de nuestro análisis no ha de ser tanto, por consiguiente, el apartado primero del art. 57, como los dos que le siguen y las omisiones que, desde el punto de vista del art. 25.1 C.E. cabe apreciar en el sistema que aquel artículo, en su conjunto configura.

El segundo de los mencionados apartados enuncia, en efecto, como ya quedó dicho, una serie de criterios para la graduación de las sanciones, no de las infracciones sin precisar cómo, en qué momento y por quién ha de llevarse a cabo esta graduación. En el caso de autos, la autoridad administrativa ha entendido manifiestamente que la graduación de la sanción ha de entenderse como una decisión singular, esto es, como una graduación ad hoc que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción, cuya discrecionalidad ni siquiera requiere que se explicite el peso concreto concedido a cada uno de los criterios que la ley ofrece, sino sólo una genérica referencia a su «adecuada aplicación .., en atención a las circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado y a los debidos criterios de proporcionalidad», una referencia en virtud de la cual se define como «infracción muy grave, de grado medio» la que la inspección, en virtud de razones que no aparecen en las actuaciones, había calificado como «infracción muy grave de grado máximo».

No resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una de estas ignotas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación ad hoc de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados que tratándose como se trata en este caso, a diferencia del resuelto por nuestra Sentencia del pasado 21 de diciembre (STC 219/1989) de personas no sujetas a una relación de supremacía especial sólo a través de vías indirectas (la que resulta, por ejemplo, del principio de la vinculación al precedente) y sólo para el caso de que exista y les sea conocido un precedente aplicable, podrán conocer cuáles son las consecuencias que se siguen de su acción u omisión. En cuanto que este modo de actuación administrativa es el que se sigue necesariamente de la norma legal, interpretada del modo en que lo ha sido, es patente que dicha norma no cumple con las exigencias materiales que impone el art. 25.1 de nuestra Constitución.

Esta inseguridad se hace aún mayor en virtud de la técnica seguida en el apartado tercero del mismo artículo para definir las sanciones, que no son objeto de graduación alguna, limitándose el precepto a establecer el límite máximo de ellas en razón de cuál sea el órgano que las impone. Como es obvio, además de potenciar, como ya se dice, la inseguridad dimanante del sistema de graduación ad hoc que el apartado segundo del artículo hace posible, esta defectuosa técnica infringe en sí misma directamente el art. 25.1 C.E. pues de éste, como consagración de la citada regla nullum crimen, nulla poena sine lege, se sigue la necesidad, no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas, una correspondencia que, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar endomendada por entero a ella.

La derogación de que ya ha sido objeto el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores al tiempo que elimina el riesgo de impunidad de las conductas infractoras que determinaba también, en último extremo, la decisión adoptada en la citada STC 219/1989, hace innecesario acudir a lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC.

### 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

Otorgar el amparo solicitado por «Banco Guipuzcoano, Sociedad Anónima» y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a no ser sancionado sino en aplicación de normas, que definen la conducta ilícita y la sanción correspondiente.

2.º Anular las resoluciones administrativas y las Sentencias judiciales impugnadas en el presente recurso.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa.