

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8603 *Sala Segunda. Sentencia 97/2009, de 27 de abril de 2009. Cuestiones de inconstitucionalidad 1354-2002 y 3863-2003 (acumuladas). Planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander en relación con el artículo 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora: norma legal que tipifica como infracción administrativa el incumplimiento de los reglamentos dictados para su desarrollo (SSTC 341/1993 y 162/2008). Nulidad de disposición estatal.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente; don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1354-2002 y 3863-2003, ambas promovidas por el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander en relación con el art. 64.h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 8 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional oficio del Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 220-2001, en cumplimiento del Auto del mismo órgano jurisdiccional de 26 de febrero de 2002, que se acompañaba, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, por posible vulneración del art. 25.1 de la Constitución.

2. El origen del planteamiento de la cuestión se encuentra en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil Creasel, S.L., contra la Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria de 18 de abril de 2001 por la que se confirmó, en alzada, la Resolución del Director General de Comercio y Política Financiera de 25 de enero de 2001 que le impuso una sanción global de apercibimiento y multa de 500.000 pesetas por diversas infracciones cometidas en materia de ordenación comercial. En la resolución sancionadora se apelaba, a los efectos de tipificación, al art. 64.h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, conforme al cual «tendrán la consideración de infracciones leves: h) En general, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley o en las normas dictadas para su desarrollo, que no sean objeto de sanción específica».

Concluido el proceso, mediante providencia de 24 de enero de 2002, el Juez, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, acordó requerir a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el citado art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, por considerar que podría ser contrario a la reserva de ley establecida en el art. 25.1 CE, al contener —según su criterio— una remisión en blanco a la potestad reglamentaria para la tipificación de infracciones leves.

Con fecha 7 de febrero de 2002, el Letrado de la entidad demandante presentó escrito en el que afirmaba compartir el criterio ofrecido por el Juez en su providencia, instando al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada en el Juzgado el 11 de febrero de 2002, descarta que el precepto en cuestión contenga ninguna remisión en blanco a normas reglamentarias para la tipificación de infracciones leves, por lo que se opone el planteamiento de la cuestión. El Fiscal presentó, con fecha 22 de febrero de 2002, escrito de alegaciones que concluye apoyando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Juez, mediante Auto de 26 de febrero de 2002, decidió plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, por considerar que podría vulnerar el art. 25.1 de la Constitución.

3. Razona, en primer lugar, respecto de la relevancia de la decisión sobre la constitucionalidad del precepto cuestionado para resolver el caso concreto del que conoce. A tal efecto parte de la constatación de que la resolución recurrida en el proceso contencioso-administrativo sanciona unos hechos, que califica como infracción en aplicación del art. 64 h) de la Ley de ordenación del comercio minorista puesto en relación con determinados preceptos del Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria 12/2000, de 8 de marzo, de ordenación del comercio minorista. En definitiva, aun cuando la resolución recurrida no haya hecho expresa en todos los casos la conexión entre los distintos preceptos reglamentarios no respetados y aquel precepto legal, concluye el Juez que la Administración ha aplicado el precepto legal cuestionado como *ratio decidendi* de la resolución sancionadora cuya conformidad a Derecho se debate en el proceso del que conoce.

Sobre la base de la anterior conclusión se plantea el Juez si el vicio de constitucionalidad apuntado —la vulneración del art. 25.1 de la Constitución— no sería imputable al Decreto autonómico en vez de al precepto estatal. Descarta, sin embargo, esta posibilidad sobre la base del siguiente argumento. Parte de que la Comunidad Autónoma es competente en materia de comercio interior, lo que implicaría, dice, en aplicación de la doctrina constitucional, que a ella corresponde establecer, aun con límites, un régimen sancionador propio. Si a ello se suma que la disposición final de la Ley 7/1996 no incluye el art. 64 entre los preceptos aprobados en ejercicio de las competencias del Estado, por lo que considera que sólo resultaría aplicable supletoriamente la tipificación de infracciones leves por parte del Decreto autonómico sin cobertura de Ley resultaría contraria *per se* al art. 25.1 CE, y ello en el bien entendido de que —en palabras del Auto— «según la más moderna doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, las leyes estatales no pueden, en ausencia de competencias normativas del Estado en la materia, establecer regulaciones e imponerlas como supletorias a las Comunidades Autónomas». Resulta, sin embargo, que el Decreto no tipifica infracción alguna: su artículo 14 se limita a ordenar que las infracciones tipificadas en la Ley estatal 7/1996 se persigan siguiendo el procedimiento regulado en la Ley 30/1992 y se sancionen de acuerdo con lo previsto en aquélla, sin que se produzca propiamente una tipificación por remisión, sino un «recordatorio de que aquella Ley existe y tipifica infracciones relacionadas con la materia regulada». De lo que deduce que es la propia Ley 7/1996 la que vulnera el art. 25.1 CE, en la parte en que el art. 64 h) remite a disposiciones reglamentarias, por cuanto es el precepto legal el que otorga naturaleza de infracción leve al incumplimiento de las normas de conducta establecidas por el art. 11 del Decreto autonómico, en términos de requisitos y prohibiciones. Se trataría, en su opinión, de un caso paradigmático de norma sancionadora en blanco, que entra en juego en la resolución recurrida, no en consideración al carácter supletorio de dicha Ley que se

derivaría de la disposición final de la propia Ley 7/1996 —lo que quedaría impedido por la doctrina constitucional más arriba glosada—, sino «porque así lo ha querido el órgano autonómico autor de la resolución sancionadora impugnada en el proceso de referencia, en una aplicación del principio de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE) que sí permite esa doctrina, pues es una aplicación que deriva del operador jurídico autonómico».

Sentado lo anterior el razonamiento jurídico tercero del Auto de planteamiento se concentra en detallar el alcance y los motivos en función de los cuales estima que el precepto cuestionado es contrario al art. 25.1 CE. Dicho precepto incumple, en opinión del juez cuestionante, el mandato positivo que para el legislador implica la reserva de ley establecida en el precepto constitucional, al remitir a normas de desarrollo de la Ley «la determinación de las conductas que son infracciones leves ... sin contener elemento ninguno que defina el núcleo del injusto de dichas conductas y sin limitar, en consecuencia, en forma alguna la potestad reglamentaria». Resultaría, por ello, ser un supuesto de norma penal en blanco, en el que la norma penal (o administrativa sancionadora) se configura en dos veces y por dos fuentes distintas: un precepto legal establece la atribución de la naturaleza de ilícito y la consecuencia punitiva, mientras que otra norma (reglamentaria en este caso) determina, por remisión del precepto legal, la norma de conducta que subyace a toda norma penal y cuyo incumplimiento define el ilícito.

Asume el Juez que el Tribunal Constitucional tiene establecido que el principio de legalidad del art. 25.1 CE contiene dos garantías básicas: una material y absoluta, consistente en la predeterminación normativa de los ilícitos y las sanciones, y otra formal y relativa, que proclama la necesidad de que esa predeterminación se haga por normas con fuerza de ley, admitiéndose que los reglamentos puedan intervenir en la definición de los ilícitos siempre y cuando sea en términos subordinados a la ley, limitándose a completar el núcleo del injusto de los ilícitos que debe haber sido fijado por la ley, sin modificarlo ni crear ilícitos nuevos no previstos en ella. Tal doctrina, se dice en el Auto, ha sido reiterada, entre otras, en las SSTC 61/1990, 341/1993, 60/2000 y 132/2001, en este último caso matizando la garantía formal del principio de legalidad al analizar la relación de la ley con las ordenanzas locales.

Resulta así, en último término —se observa— que el Tribunal Constitucional habría considerado que las leyes punitivas en blanco no infringen la garantía material del principio de legalidad, porque la descripción del ilícito se logra gracias a la interrelación entre la ley remitente y las normas reglamentarias, pero sí la garantía formal, «porque la llamada al reglamento se hace sin previa regulación legal sustantiva, es decir, en blanco». Argumento éste que pretende confirmar con la apelación a las SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, y 60/2000, de 2 de marzo, «por su proximidad al caso que aquí tratamos», cerrando el Auto con unas apreciaciones sobre el Voto particular vertido por el Magistrado don Fernando Garrido Falla a la última Sentencia de referencia, destacando que la subordinación del reglamento a la ley es «una exigencia irrenunciable de la reserva de Ley que establece el art. 25.1 CE».

4. La Sección Primera de este Tribunal, mediante providencia de 17 de septiembre de 2002, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Acordó, asimismo, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se produjo el 3 de octubre de 2002.

5. Con fecha 4 de octubre de 2002 tuvo entrada en este Tribunal escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados por el que transmite el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el que se decide comunicar al Tribunal Constitucional que el Congreso de los Diputados no se personará en la presente cuestión de inconstitucionalidad

ni formulará alegaciones, si bien pone a su disposición las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 10 de octubre de 2002 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno formulando alegaciones para concluir suplicando que se dicte sentencia desestimatoria de la cuestión.

Parte el Abogado del Estado en su escrito de los propios términos del Auto de planteamiento de la cuestión, para precisar que la cuestión de inconstitucionalidad se plantea frente al art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, ceñida al inciso «en las normas dictadas para su desarrollo», que se considera puede ser contrario a la garantía formal contenida en el art. 25.1 CE. A estos efectos las consideraciones sucesivas del escrito se sustentan en una doble advertencia: a falta del expediente administrativo, cuya aportación al proceso se reclama por otrosí, se toma como punto de partida la presuposición de que el precepto cuestionado fue, efectivamente, aplicado en la resolución sancionadora que es objeto del proceso *a quo*; se advierte, por otra parte, que no se comparten las consideraciones del Auto en relación con la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, ni con el párrafo final de la disposición adicional única de la Ley 7/1996, si bien, «no habiéndose cuestionado este párrafo, ni teniendo efecto discernible sobre el planteamiento de la cuestión la construcción de la supletoriedad patrocinada por el juez proponente, se pasa a examinar el fondo del asunto».

Sentado lo anterior, en la alegación segunda del escrito descarta el Abogado del Estado que sea aplicable al presente asunto la doctrina formulada por las SSTC 341/1993 y 60/2000, citadas por el Auto del Juzgado. Después de repasar la doctrina de este Tribunal sobre la ley penal en blanco, con cita de diversas Sentencias, llega a la conclusión de que «las palabras cuestionadas del art. 64 h) de la Ley 7/1996 cumplen todos los requisitos exigidos por la doctrina constitucional»: el reenvío a la norma reglamentaria estaría justificado «desde que se admite el carácter insuprimible de la colaboración del reglamento en la esfera de la potestad sancionadora de la Administración»; tampoco habría duda de que la sanción administrativa por las faltas leves en materia de ordenación del comercio minorista viene fijada por la Ley, concretamente por el art. 68.3 de la Ley 7/1996, y, en último término, no puede negarse que el artículo cuestionado «describe claramente el núcleo esencial de la prohibición o los elementos esenciales del injusto: es toda aquella conducta, que no siendo específicamente sancionable por estar particularmente tipificada, suponga incumplir una obligación establecida por una norma ordenadora del comercio minorista, venga impuesta esa obligación en la propia Ley 7/1996 o en algunas de sus disposiciones de desarrollo». El artículo 64 h) operaría así como una cláusula de cierre que proporciona garantía sancionadora «a todas las obligaciones establecidas por la Ley de ordenación del comercio interior o con base en ella. Pero —y esto es lo decisivo— sólo de las obligaciones establecidas en la Ley 7/1996 o con clara base en esa Ley».

Entiende, en suma, el Abogado del Estado que la redacción del art. 64 h) es expresiva de una «clara voluntad legislativa de amoldarse a la doctrina constitucional de la regulación reglamentaria claramente subordinada a la Ley». La posibilidad de establecer mediante norma reglamentaria obligaciones cuyo incumplimiento se sancione como infracción leve se limita a las normas reglamentarias expresamente dictadas para desarrollo o ejecución de la Ley, identificable con el reglamento ejecutivo (*cir* art. 22. 3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado), como es, precisamente, el caso del Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria 12/2000, de 8 de marzo, sobre el que, tal y como queda reflejado en las propias actuaciones, la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió dictamen en consideración a su naturaleza de reglamento ejecutivo. Por tanto, dice el Abogado del Estado, «el propio legislador reserva la integración reglamentaria del tipo del injusto —mediante la fijación de obligaciones— a reglamentos estrictamente subordinados a la ley, de mero desarrollo o ejecución, excluyendo los demás tipos de disposiciones reglamentarias», de modo que corresponderá a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos —y no al Tribunal Constitucional— determinar si una disposición reglamentaria determinada puede ser considerada «norma de desarrollo» de la Ley 7/1996

a los efectos de que pueda ser sancionable como infracción leve el incumplimiento de las obligaciones que establezca.

En definitiva, en la medida en que el art. 64 h) remite a normas estrictamente ejecutivas o de desarrollo de la Ley la fijación de las obligaciones cuyo incumplimiento queda tipificado como infracción leve, no sería aplicable la doctrina sentada por las SSTC 341/1993 y 60/2000. No podría decirse que el legislador habilite a la Administración para crear *ex novo* tipos de infracción, dado que el elemento esencial del tipo —el incumplimiento de obligaciones— está ya creado, siendo así que para lo único para lo que se reconoce potestad a la Administración es para concretar dichas obligaciones en estricta subordinación a la Ley. Como tampoco podría decirse que el precepto cuestionado no permite predecir razonablemente las conductas sancionables. «Lo único que cabría exigir», concluye el escrito, «es que tales disposiciones reglamentarias de desarrollo se identifiquen a sí mismas como normas de desarrollo de la Ley 7/1996, lo que, desde luego, hace con toda claridad el Decreto cántabro 12/2000».

7. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de octubre de 2002 la Presidenta del Senado pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito registrado el 16 de octubre de 2002. Después de ofrecer un resumen de los hechos de los que trae causa la cuestión y transcribir el precepto cuestionado, glosa los términos en los que el Juez *a quo* plantea la cuestión, así como la doctrina sentada por este Tribunal en sus Sentencias 60/2000 y 25/2002, para plantear dos aspectos que, en su consideración, son «relevantes para la determinación de si la norma cuestionada resulta o no contraria al art. 25.1 de la CE».

Parte el Fiscal de la constatación, coincidiendo con el Auto de planteamiento de la cuestión, de que la regulación de la materia comercio interior fue asumida estatutariamente por la Comunidad Autónoma de Cantabria —lo que dio lugar a la aprobación provisional del Decreto 12/2000— y que dicho Decreto no instituye un catálogo de infracciones y sanciones propio, sino que su art. 14 se remite a los arts. 64 a 66 de la Ley estatal 7/1996. De ello deduce que el régimen de las infracciones establecido por la Ley estatal es asumido por el Ejecutivo autonómico en aplicación de la cláusula de supletoriedad recogida en el art. 149.3 CE, entre ellas, la del art. 64 h), que viene a incorporar una cláusula de cierre que, en la parte cuestionada, se refiere «en exclusiva a normas de desarrollo sin mayor especificación». Sobre la base de esta premisa argumenta que «a diferencia de otros supuestos ya enjuiciados por este Alto Tribunal (por ejemplo, el analizado en la STC 60/2000), en que la norma cuestionada hacía alusión a las reglamentarias de desarrollo, en el precepto de referencia únicamente se hace mención a «normas» sin especificar, por lo que una interpretación *pro constitutione* de la misma conduciría con toda claridad a que, en principio, no tuviera por qué tratarse de normas reglamentarias, pudiendo tener también rango legal».

Por otra parte, del carácter exclusivo a favor de la Comunidad Autónoma, de la competencia sobre comercio interior deduce el Fiscal en su escrito que el Decreto 12/2000 —hoy sustituido por la Ley 1/2002, de 26 de febrero, cuyo art. 72 e) contendría una norma similar a la cuestionada— no puede considerarse en ningún caso como norma reglamentaria ejecutiva o de desarrollo de la norma estatal ahora cuestionada. Y ello por cuanto, «como se destaca también en el Auto de planteamiento, ni las leyes estatales pueden, en ausencia de competencias normativas del Estado en la materia, establecer regulaciones ni imponerlas como supletorias a las Comunidades Autónomas (SSTC 118/1996 y 61/1997, entre otras) ni tampoco, como aquí sucede, la norma reglamentaria habría sido dictada con la finalidad de desarrollar el régimen sancionador previsto en la estatal». Afirma que una lectura detenida de la disposición final única de la Ley 7/1996 sólo permite concluir que respecto de los arts. 64 a 66 «cobra toda su vigencia la cláusula de supletoriedad establecida en el art. 149.3 de la CE», de donde deduce que tales preceptos sólo serían aplicables en la Comunidad Autónoma de Cantabria por la remisión normativa efectuada por el Ejecutivo

autonómico a la Ley estatal. Concluye, a este respecto, que «la norma reglamentaria, en definitiva, no vendría a desarrollar otra de rango estatal en un ámbito que es de la competencia exclusiva de la Comunidad, sino más bien al contrario, la remisión en bloque que el art. 14 del Decreto 12/2000 hace a los arts. 64, 65 y 66 de la Ley 7/96 es la que habría permitido la aplicación directa de tales preceptos en dicha Comunidad».

A partir de ambos argumentos concluye el Fiscal interesando que se dicte Sentencia desestimatoria.

9. Atendiendo a la solicitud formulada por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, mediante providencia de 29 de octubre de 2002 la Sección Primera de este Tribunal acordó recabar del Juzgado *a quo* el expediente administrativo del que dimana el procedimiento abreviado en el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad. Con fecha 3 de diciembre de 2002 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Juzgado al que acompañaba la copia certificada del expediente administrativo solicitado. Con fecha 10 de diciembre de 2002 se dictó por la Sección providencia en la que se tuvo por recibido el expediente y se acordó entregar copia del mismo al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado.

Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de diciembre de 2002 el Abogado del Estado formuló una alegación complementaria en la que concluía, a la vista del expediente administrativo del que se le dio traslado, que habían quedado superadas las dudas suscitadas, resultando perfectamente clara la relevancia del precepto legal cuestionado, en razón de todo lo cual reiteraba su petición de que se dicte sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión planteada. Con fecha 26 de diciembre de 2002 el Ministerio Fiscal, por su parte, presentó escrito por el que se limitó a ratificarse en el contenido íntegro de sus alegaciones previas.

10. Con posterioridad al planteamiento de la cuestión núm. 1354-2002, con fecha 13 de junio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio del mismo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 175-2002, en cumplimiento del Auto del mismo órgano jurisdiccional de 20 de mayo de 2003, que se acompañaba, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, por posible vulneración del art. 25.1 de la Constitución. Dicho Auto razona en términos que el mismo califica de sustancialmente equivalentes a los del previo Auto del mismo Juzgado de 26 de febrero de 2002 por el que se promovió la cuestión núm. 1354-2002.

11. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 30 de septiembre de 2003 se acordó admitir a trámite esta cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Acordó, asimismo, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se produjo el 11 de octubre de 2003.

12. Con fecha 16 de octubre de 2003, tuvo entrada en este Tribunal escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados por el que transmite el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el que se decide comunicar al Tribunal Constitucional que el Congreso de los Diputados no se personará en la cuestión de inconstitucionalidad ni formulará alegaciones, si bien pone a su disposición las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

13. Mediante escrito del Presidente del Senado que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de octubre de 2003, se pone en su conocimiento el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

14. El Abogado del Estado, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 24 de octubre de 2003, suplicó la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de alegaciones sustancialmente idénticas a las ofrecidas por él mismo en relación con la previa cuestión núm. 1354-2002.

15. Con fecha 5 de noviembre de 2003, el Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones, en el que solicitó la desestimación de la cuestión de ilegalidad a partir de las mismas razones en su momento expuestas para solicitar la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1354-2002. Mediante otrosí, el Fiscal interesaba la acumulación de ambas cuestiones «dada la sustancial identidad de objeto, disposición legal cuestionada y fundamentos de las dudas de inconstitucionalidad que plantea el órgano judicial» en ambos procedimientos.

16. Mediante Auto de fecha 20 de abril de 2009, se acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3863/2003 a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1354-2002, al tratarse de dos cuestiones promovidas por el mismo órgano judicial, que tienen por objeto la posible inconstitucionalidad del art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y que se fundamentan, en ambos casos, en la vulneración del art. 25.1 CE.

17. En providencia de 16 de marzo de 2009 el Pleno de este Tribunal acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión.

18. Mediante providencia de 23 de abril de 2009 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander cuestiona en los dos procesos de constitucionalidad que han sido acumulados el art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Considera el Juez que el precepto, en cuanto que tipifica como infracción leve «el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley o en las normas dictadas para su desarrollo, que no sean objeto de sanción específica», vulnera el principio de legalidad sancionadora contenido en el art. 25.1 CE, en su vertiente formal, particularmente en lo que respecta al inciso «en las normas dictadas para su desarrollo».

Habiendo sido planteadas ambas cuestiones en estos precisos términos nos abstendremos de todo pronunciamiento acerca de los argumentos en función de los cuales el Juez *a quo* ha concluido que el precepto, contenido en una Ley estatal, es aplicable a los casos de los que conoce, en relación con sendos procedimientos sancionadores resueltos por el Director General de Comercio y Política Financiera del Gobierno de Cantabria. Y ello por cuanto, aun cuando el Abogado del Estado advierte no compartir los argumentos del Juez a este respecto, él mismo conviene en que el precepto cuestionado es, efectivamente, plenamente aplicable a ambos casos, y en esta conclusión coincide igualmente, sin discusión alguna, el Fiscal General del Estado, si bien tanto uno como otro interesan la desestimación de las cuestiones.

2. Resulta así que, ceñidos a los estrictos términos en los que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, debemos pronunciarnos sobre si el precepto legal cuestionado vulnera el principio de legalidad sancionadora, en su vertiente formal, por constituir un supuesto de norma penal en blanco.

En los términos literales del precepto «tendrán la consideración de infracciones leves: h) En general, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley o en las normas dictadas para su desarrollo, que no sean objeto de sanción específica». Según el criterio del Juez el precepto incumpliría la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE al remitir a normas de desarrollo de la ley «la determinación de las conductas

que son infracciones leves ... sin contener elemento ninguno que defina el núcleo del injusto de dichas conductas y sin limitar, en consecuencia, en forma alguna la potestad reglamentaria», contraviniendo con ello la doctrina constitucional al respecto, que no descartaría la colaboración del reglamento en la definición de los ilícitos, siempre y cuando sea subordinada a la ley, limitándose a completar el núcleo del injusto de los ilícitos que debe haber sido fijado por la ley, sin modificarlo ni crear ilícitos nuevos no previstos en ella (SSTC 61/1990, de 29 de marzo, 341/1993, de 18 de noviembre, 60/2000, de 2 de marzo, y 132/2001, de 8 de junio). A tales efectos, cita particularmente el Auto de planteamiento las SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, y 60/2000, de 2 de marzo, «por su proximidad al caso que aquí tratamos».

Así planteada la cuestión, debe recibir una respuesta estimatoria a la vista de la consolidada doctrina de este Tribunal Constitucional sobre las exigencias del derecho invocado.

3. Tal y como hemos recordado recientemente en la Sentencia 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1, con afán sistematizador de la doctrina previa, el art. 25.1 CE comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía material, tal y como establece, por todas, la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, «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». La garantía formal de reserva de ley, por su parte, aun cuando se manifiesta con cierta relatividad en el ámbito sancionador administrativo, por cuanto «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», se traduce, en definitiva, en 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). «En los conclusivos términos de la STC 132/2001» (FJ 5), tal y como afirma la STC 162/2008, «[d]esde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio».

Proyectando esta doctrina sobre el precepto cuestionado no cabe sino concluir que resulta inconstitucional. El inciso cuestionado —«o en las normas dictadas para su desarrollo»— permite que sean normas reglamentarias las que precisen las obligaciones cuyo incumplimiento queda tipificado como infracción leve, sin que el hecho de que dichas normas reglamentarias sean dictadas en desarrollo de la Ley estatal —como exige el propio precepto— garantice por sí mismo que la fijación legal del tipo penal contenga en este punto los elementos esenciales de la conducta antijurídica. Obsérvese que el precepto cuestionado tipifica como infracciones leves «el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley o en las normas dictadas para su desarrollo» siempre que no sean objeto de sanción específica, siendo así que la conducta tipificada por la Ley genéricamente es el incumplimiento de obligaciones, pudiendo ser dichas obligaciones precisadas en la propia Ley o en «las normas dictadas para su desarrollo», sin que para este último caso quede garantizado que las conductas antijurídicas —los incumplimientos de las específicas obligaciones en que se concreta la infracción— hayan sido suficientemente precisadas en la Ley. Resultaría así lesionada, más allá de la dimensión estrictamente formal del principio de legalidad sancionadora, la dimensión material que se manifiesta en la necesaria predeterminación normativa de las conductas sancionadas, ya que la condición de las normas reglamentarias dificulta de tal modo en este caso, como ocurriera en el conocido por la STC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 2, *in fine*, «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».

4. La anterior constatación no queda, por otra parte, desvirtuada por el hecho de que se especifique en el precepto legal que las normas reglamentarias a las que se remite son las que hayan sido dictadas en desarrollo de la Ley tipificadora, como argumenta el Abogado del Estado. La exigencia clave del precepto invocado, el art. 25.1 CE, reside en que sea la norma legal la que tipifique, al menos en su núcleo esencial, la conducta a la que se vincula una respuesta sancionadora, siendo posible la colaboración del reglamento en la concreción y especificación de las condiciones de tal conducta, pero sin que quepa deferir al reglamento, aun cuando sea un reglamento de desarrollo de la Ley, la fijación de nuevas conductas —por la vía, en este caso, de fijación de nuevas obligaciones— tipificadas como infracción. En palabras de la STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10, «en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable. Una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es, vale repetir, conciliable con lo dispuesto en el art. 25.1 de la Constitución».

La cita de esta última Sentencia, a la que se refiere expresamente el Auto de planteamiento, junto con la de la sucesiva STC 60/2000, de 2 de marzo, «por su proximidad al caso que aquí tratamos», adquiere especial relevancia, toda vez que el Abogado del Estado funda sus alegaciones contrarias a la estimación de la cuestión en la discusión misma de la aplicabilidad al caso de la doctrina sentada en ellas al entender que la específica referencia al carácter ejecutivo de las normas reglamentarias a que se remite el art. 64 h) demuestra una «clara voluntad legislativa de amoldarse a la doctrina constitucional de la regulación reglamentaria claramente subordinada a la Ley». Resulta, sin embargo, que a pesar de la especificación del carácter ejecutivo de los reglamentos a los que se remite el precepto cuestionado se observa en el mismo igual dificultad para que resulten reconocibles al destinatario las conductas sancionables en el caso —que el precepto permite— de que los reglamentos dictados en desarrollo de la Ley creen *ex novo* obligaciones cuyo incumplimiento ha quedado tipificado por el precepto cuestionado. Y ello dejando a salvo la posibilidad —implícita en la primera parte del precepto cuestionado— de que, identificada propiamente por la Ley una concreta obligación, un reglamento establezca al respecto precisiones o especificaciones —como, de hecho, se asumió en el caso del recurso de amparo resuelto mediante la STC 242/2005, de 10 de octubre.

Subsiste, en definitiva, en el caso del art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, el mismo óbice sustancial que justificó la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados en los procesos resueltos por las Sentencias anteriormente citadas (por más que en ellos no se hiciera acotación expresa alguna respecto del carácter ejecutivo de los reglamentos de remisión): el de la imposibilidad de reconocer en la Ley qué conductas serán sancionables. Así, en el caso de la STC 341/1993, de 18 de noviembre, se declaró inconstitucional el 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), mientras que la sucesiva STC 60/2000, de 2 de marzo, estimó una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el art. 142 n) de la Ley 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres, conforme a la cual «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». Finalmente, la más reciente STC 162/2008, de 15 de diciembre, de reiterada cita, siguiendo la misma orientación, declaró inconstitucional el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de

industria, según el cual se consideraba infracción leve «el incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados siguientes».

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 las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1354-2002 y 3863-2003, ambas promovidas por el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander, y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el inciso «o en las normas dictadas para su desarrollo» contenido en el art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil nueve.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.