

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9469 *Sala Primera. Sentencia 104/2009, de 4 de mayo de 2009. Cuestión de inconstitucionalidad 7814-2003. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del artículo 91.b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, redactado por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. Supuesta vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora: norma legal que tipifica como infracción administrativa el incumplimiento de reglamentos o autorizaciones y documentos oficiales de explotación en materia de energía nuclear (SSTC 341/1993 y 162/2008).*

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

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7814-2003, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del art. 91. b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Con fecha 29 de diciembre de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso de casación núm. 11078-1998, el Auto de dicha Sala de 27 de noviembre de 2003, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, por su posible contradicción con el art. 25.1 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 20 de marzo de 1997 la Dirección General de la Energía inició expediente sancionador a la Empresa Nacional del Uranio (ENUSA), en relación con un incidente derivado del envío en febrero de 1997 desde la Fábrica de Combustibles Nucleares de Juzbado (Salamanca) a la instalación de General Electric en Wilmington (EE UU), de contenedores de óxido de uranio registrados como vacíos, tres de los cuales contenían material nuclear.

Tras la tramitación correspondiente, el Ministro de Industria y Energía dictó el 31 de julio de 1997 Orden Ministerial resolutoria del expediente sancionador, mediante la cual se

entendieron cometidas cinco infracciones graves tipificadas en el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de energía nuclear (en relación con determinados preceptos del Reglamento de instalaciones nucleares y radioactivas aprobado por Decreto 2869/1972, de 21 de julio, y del Real Decreto 158/1995, de 3 de febrero, sobre protección física de materiales nucleares, así como del Reglamento de funcionamiento de la fábrica), y se impusieron las correspondientes sanciones de multa, por un total de 177 millones de pesetas (1.063.792 euros).

Concretamente, las conductas sancionadas fueron las siguientes: 1.^a, en las operaciones de transferencia de material nuclear del área de gadolinio al almacén de contenedores no se elaboró el procedimiento de operación especial requerido para las operaciones no previstas en los procedimientos habituales, ni se siguieron concretamente los procedimientos establecidos para el embalaje y la expedición de material nuclear; 2.^a, no se anotó la referida transferencia en el sistema de información; 3.^a, en el inventario realizado por ENUSA en febrero de 1997 se detecta que seis bidones de materia nuclear, registrados en el sistema informático, no aparecen físicamente, decidiéndose darlos de baja en el sistema informático; 4.^a, de la anterior anomalía no se informó a la Dirección General de la Energía; y 5.^a, se produjo una desviación de los procedimientos de protección radiológica al no medir correctamente la tasa de exposición de los contenedores con material nuclear.

b) Contra dicha resolución administrativa se interpuso por ENUSA recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava, aduciendo, entre otros extremos, que el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964 se encontraba viciado de inconstitucionalidad por vulneración del art. 25.1 CE, en cuanto que las sanciones impuestas se encontraban tipificadas en normas reglamentarias, por lo que solicitó a la Sala que plantease cuestión de inconstitucionalidad respecto del referido precepto legal.

La Sala, en Sentencia de 20 de octubre de 1998, rechazó plantear la cuestión de inconstitucionalidad y estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo, declarando que los hechos sancionados debían ser calificados como cinco infracciones leves (art. 91.c de la Ley 25/1964), y reduciendo las sanciones impuestas a la cantidad que resulte de aplicar a cada una de ellas la cuantía máxima correspondiente a las infracciones leves.

c) Contra la Sentencia de 20 de octubre de 1998 se interpusieron sendos recursos de casación por el Abogado del Estado y ENUSA. Admitidos y tramitados ambos recursos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso de casación núm. 11078-1998), esta Sala dictó providencia el 10 de julio de 2003 acordando, de conformidad con el art. 35.2 LOTC, oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de energía nuclear, en la redacción dada por la disposición adicional sexta de la Ley 40/1994, de ordenación del sistema eléctrico nacional, redacción reiterada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, del sector eléctrico. Dicha posible inconstitucionalidad se derivaría de la vulneración del art. 25.1 CE, por no satisfacer la garantía de orden material relativa a la exigencia de predeterminación cierta de las conductas que constituyen infracción.

d) El Ministerio Fiscal sostuvo en su escrito de alegaciones que, al haber sido estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo, calificando la Sentencia de instancia las infracciones como leves, el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, deja de ser aplicable al caso, pues el objeto del recurso de casación no es la resolución administrativa, sino la Sentencia de instancia, por lo que no procedería el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964 no puede considerarse contrario al principio de legalidad garantizado por el art. 25.1 CE, toda vez que la reserva de ley en materia de Derecho administrativo sancionador no impide la intervención de normas reglamentarias, siempre con un papel subordinado a la ley, limitado a introducir especificaciones en los tipos y sanciones ya establecidos por norma con rango de ley; requisito que se cumpliría en el presente caso, pues la remisión que se contiene en el

precepto citado no es indiscriminada ni en blanco, sino perfectamente determinable, y además se dirige a un conjunto bien delimitado de unos pocos operadores seleccionados, responsables y altamente especializados, que conocen perfectamente las obligaciones que les impone la normativa sobre seguridad nuclear.

La representación procesal de ENUSA presentó escrito de alegaciones en el que, aún considerando fundado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, solicita que no se plantee para no retrasar la resolución de fondo del asunto.

3. Mediante Auto de 27 de noviembre de 2003 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, por su posible contradicción con el art. 25.1 CE. La Sala fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen:

a) Por lo que se refiere al juicio de relevancia, la Sala, rechazando expresamente el alegato del Fiscal, considera que el precepto legal cuestionado es directamente aplicable al caso, por lo que la cuestión promovida satisface los requisitos del art. 35.1 LOTC, ya que si bien la Sentencia de instancia anuló la resolución administrativa que imponía cinco sanciones correspondientes a otras tantas infracciones graves del art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, lo que pudiera llevar a considerar que dada la naturaleza del recurso de casación, la aplicación de dicho precepto queda fuera del debate, sin embargo, no ocurre tal cosa. Y ello porque, de un lado, si se estimara el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, el precepto sería de plena aplicación, pues la resolución recurrida se sustenta en él; de otro, porque aun en el supuesto de que se desestimase el recurso del Abogado del Estado el referido precepto seguiría siendo relevante, pues no cabe duda de que las infracciones leves en las que se incardinan las conductas que la Sentencia de instancia sanciona son las reguladas en el art. 91.c.4 de la Ley 25/1964, y estas conductas son las mismas a las que se refiere el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, si bien cuando se cometieren por simple negligencia y el riesgo derivado fuere de poca importancia [art. 91.c.4]. En suma el art. 91.c.4 remite a las conductas previstas en el art. 91.b.1, cuando no constituyan falta grave.

b) En cuanto a la duda de constitucionalidad que le suscita el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, la Sala, tras referirse a los argumentos aducidos por las partes en el trámite de audiencia de art. 35.2 LOTC, razona que el Tribunal Constitucional ha interpretado en doctrina reiterada el art. 25.1 CE en el sentido de que el mismo incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola al ordenamiento administrativo sancionador y exigiendo para su cumplimiento una doble garantía. La primera, de orden material, consiste en la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se concreta en la exigencia de rango de ley formal para la regulación de dichas conductas. El Auto cita numerosa jurisprudencia constitucional sobre la doble exigencia señalada, matizando que la doctrina constitucional, si bien no excluye la colaboración reglamentaria en la función de tipificación de infracciones y sanciones, sí impide que la regulación reglamentaria sea independiente y no subordinada a la ley, de modo que se prohíbe que la remisión al reglamento se haga sin previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley.

Asimismo rechaza la Sala en el Auto de planteamiento de la cuestión el argumento del Abogado del Estado en cuanto a que el precepto cuestionado satisface las exigencias del art. 25.1 CE porque se dirige a un conjunto bien delimitado de unos pocos operadores seleccionados, responsables y altamente especializados, que conocen perfectamente las obligaciones que les impone la normativa sobre seguridad nuclear, pues con ello se alude —entiende la Sala— al problema de las relaciones de sujeción especial, en las cuales la posible relajación de la garantía de *lex certa* lo es tan sólo en la medida en que la naturaleza o contenido jurídico de la relación permita una más fácil predicción de aquellas conductas, lo que no sucedería en el presente caso.

c) Partiendo de las premisas señaladas, la Sala razona que en el presente caso, al contrario de lo que sucedía en la redacción originaria de la Ley 25/1964, el precepto cuestionado no contiene una predeterminación suficiente de las conductas sancionables, sino una remisión general a otros preceptos legales, reglamentarios e infrareglamentarios, sin precisar los incumplimientos a que se refiere, lo que podría producir una quiebra del principio de *lex certa*.

En conclusión, la Sala mantiene en el Auto de planteamiento que la genérica remisión que hace el precepto cuestionado a preceptos legales o reglamentarios aplicables, así como al incumplimiento de los términos y condiciones de las autorizaciones o condiciones de explotación, no va acompañada de una definición básica de la conducta prohibida en la ley, lo que supone una remisión indiscriminada y en blanco a la ley en general y a normas reglamentarias e infrareglamentarias que coloca a los afectados en una situación de inseguridad jurídica con quiebra del principio de *lex certa*, por lo que el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964 sería inconstitucional por infracción del art. 25.1 CE.

d) El Auto contiene un Voto particular en el que se discrepa de la decisión de plantear cuestión de constitucionalidad, por considerar que el Tribunal Constitucional también ha precisado en reiterada jurisprudencia (SSTC 207/1990 y 25/2002, por todas) que la garantía formal de la reserva de ley no se quebranta cuando la norma legal que define los tipos de ilícito realiza remisiones a norma reglamentarias que se justifican por la especificidad de la materia o actividad de que se trata. En consecuencia, el Voto particular concluye que no se puede afirmar en el presente caso que las infracciones cometidas por ENUSA, dada la índole de las mismas, no se pudieran predecir con suficiente grado de certeza, habida cuenta de la normativa transgredida. La naturaleza de las conductas, por la alta especialidad en la actividad implicada, requiere de regulaciones detalladas en normas de rango inferior a la ley, sin que ello vulnere el principio de *lex certa* que garantiza el art. 25.1 CE.

4. Mediante providencia de 13 de julio de 2004 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», publicación que tuvo lugar con fecha 3 de agosto de 1994.

5. El día 13 de septiembre de 2004 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se comunicaba que dicha Cámara ha adoptado el acuerdo de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de septiembre de 2004, comunicó a su vez que esta Cámara ha adoptado el acuerdo de darse por personada en el proceso, ofreciendo asimismo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de julio de 2004 el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones que seguidamente se resumen, solicitando la desestimación de la cuestión.

Sostiene el Abogado del Estado que las empresas autorizadas a manipular material radioactivo se encuentran sometidas a una relación de sujeción especial, regulada por unos procedimientos rigurosamente determinados, conforme a unas pautas precisas convenidas internacionalmente, por lo que las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora no pueden ser en este caso las mismas que las que presiden el marco de las relaciones de sujeción general. Pues bien, partiendo de la premisa de que la técnica sancionadora en la redacción inicial de la Ley 25/1964 y en la versión cuestionada son sustancialmente idénticas, al basarse en la sanción de las infracciones de las normas existentes sobre seguridad nuclear, concluye el Abogado del Estado que resulta de aplicación la doctrina sentada en la STC 25/2002, de 11 de febrero, y que ha de conducir

a la desestimación de la presente cuestión, en atención a que la normativa sobre seguridad nuclear infringida por la empresa era perfectamente conocida por ésta, pues la aplica diariamente, y en consecuencia resultaba perfectamente previsible la sanción que la comisión de tales infracciones lleva aparejada.

8. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 23 de septiembre de 2004, en el que comienza señalando que ninguna duda ofrece el cumplimiento del requisito relativo al juicio de aplicabilidad y relevancia, si bien entiende que la cuestión debe entenderse referida exclusivamente al inciso «o reglamentarios aplicables o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación» del art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear (en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico).

Recuerda el Fiscal General del Estado que, con arreglo a reiterada jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental contenido en el art. 25.1 CE y extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica 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 tales sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora. Con relación a la garantía formal, también ha señalado el Tribunal Constitucional que, si bien es cierto que el alcance de la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en el caso de los tipos y sanciones penales (sea por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, sea por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias), no lo es menos que el art. 25.1 CE exige, en todo caso, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionadores en manos de la Administración presentan. Ello significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. En definitiva, el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley.

En el supuesto presente —continúa el Fiscal General del Estado— se aprecia que la peligrosidad objetiva de las sustancias radioactivas determina que se hayan dictado un conjunto de disposiciones legales, nacionales y europeas, que comportan particulares exigencias en cuanto a la formación de las personas que manipulan dichas sustancias, precisan las cautelas con que esas sustancias han de ser tratadas, e imponen exigentes obligaciones de información para que la Administración pueda ejercer un control adecuado. Todo ello supone que las empresas de este sector se encuentran en una relación de sujeción especial con la Administración pública (y con mayor razón en el caso de ENUSA, por ser una empresa de capital público), con las consecuencias que de esta relación se desprenden, particularmente en relación con la modulación del principio de legalidad en materia sancionadora (por todas, STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4).

El art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, no contiene ninguna descripción de conducta, de forma que, con arreglo a su tenor literal, todo incumplimiento de lo indicado en una disposición reglamentaria, en las autorizaciones concedidas o en los

documentos oficiales de explotación, es constitutivo de infracción grave «cuando no constituya falta muy grave», salvo los incumplimientos de escasa trascendencia. No obstante, esa remisión a la tipificación de las faltas muy graves permite entender que el precepto cuestionado tiene un contenido material. En efecto, las conductas por las que ha sido sancionada la empresa ENUSA podrían subsumirse, si se hubiera producido un grave riesgo para la vida o la salud de las personas, en las faltas muy graves de los números 4 y 7 del apartado a) del art. 91 de la Ley 25/1964. En consecuencia —concluye el Fiscal General del Estado— por la remisión del art. 91.b.1 de la Ley 25/1964 a las faltas muy graves, estas faltas se integran en el precepto controvertido, resultando que en las faltas muy graves tipificadas en el art. 91 a), 4 y 7, de la Ley 25/1964 existe un núcleo material suficiente para prestar cobertura legal a la normas reglamentarias que se han considerado infringidas por ENUSA, normas reglamentarias cuya colaboración resulta imprescindible dada la especificidad y variedad de las instalaciones nucleares y la peligrosidad del material que en las mismas se maneja.

Por todo ello estima el Fiscal General del Estado que el art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear (tal como fue redactado por la disposición adicional sexta de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, redacción que se mantiene por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico) no vulnera el art. 25.1 CE siempre que se interprete el inciso «cuando no constituya falta muy grave» como una remisión a los supuestos del apartado a) del mismo precepto legal —infracciones muy graves— que quedan así integrados en su contenido, sin que pueda el precepto extenderse a otras conductas distintas.

9. Mediante providencia de 24 de marzo de 2009 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera de este Tribunal, 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 le ha correspondido por turno objetivo.

10. Por providencia de 30 de abril de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de mayo de 2009.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico («Son infracciones graves: El incumplimiento de los preceptos legales o reglamentarios aplicables o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación, cuando no constituya falta muy grave, salvo los de escasa trascendencia»), por entender que el mencionado precepto legal podría infringir el art. 25.1 CE, toda vez que no contiene una predeterminación suficiente de las conductas sancionables, sino una remisión genérica, indiscriminada y en blanco, a otros preceptos legales, reglamentarios e infrareglamentarios, sin precisar los incumplimientos a que se refiere, que coloca a los afectados en una situación de inseguridad jurídica con quiebra del principio de *lex certa*.

En todo caso, como acertadamente advierte el Fiscal General del Estado, la cuestión debe entenderse referida exclusivamente al inciso «o reglamentarios aplicables o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación» del art. 91.b.1 de la Ley 25/1964, pues las cinco infracciones por las que se sancionó a ENUSA lo fueron en aplicación del citado precepto en relación con determinados preceptos del Reglamento de instalaciones nucleares y radioactivas aprobado por Decreto 2869/1972, de 21 de julio, y del Real Decreto 158/1995, de 3 de febrero, sobre protección física de materiales nucleares, por lo que es claro que no resulta aplicable al caso el inciso inicial del precepto cuestionado, referido al incumplimiento «de los preceptos legales», toda vez

que ningún precepto legal concreto se estimó vulnerado por la resolución administrativa sancionadora que da origen al proceso *a quo*. Ello sin perjuicio de advertir que la pretendida infracción del principio de legalidad en materia sancionadora no cabría predicarla, obviamente, en lo que se refiere al incumplimiento de preceptos legales, toda vez que este Tribunal ha declarado reiteradamente, en relación con la técnica de tipificación por remisión, que la misma no resulta contraria a las exigencias de reserva de ley cuando la remisión, incluso haciéndose de manera genérica sin especificar las concretas obligaciones y con la finalidad de conformar cláusulas residuales, aparece referida al incumplimiento de obligaciones establecidas en otros preceptos con rango de ley (por todas, SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; y 242/2005, de 10 de octubre, FJ 3).

2. En torno a las exigencias que el art. 25.1 CE dirige a las normas sancionadoras este Tribunal tiene sentada una consolidada doctrina, que hemos recordado recientemente en las SSTC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1, y 81/2009, de 23 de marzo, FJ 4, según la cual el derecho fundamental enunciado en aquel precepto «incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*», que también «es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo», y comprende una doble garantía, formal y 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» (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; y 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, entre otras). 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 proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5). Lo que el art. 25.1 CE prohíbe, en definitiva, es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley.

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, SSTC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1, y 81/2009, de 23 de marzo, FJ 4). En suma, la garantía material tiene un alcance absoluto, de manera que la norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (SSTC 100/2003, de 2 de junio, FJ 2; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; y 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2).

De conformidad con la referida doctrina, este Tribunal ha entendido que la técnica de tipificación por remisión y en blanco de la Ley al Reglamento, dejando a la potestad reglamentaria por entero y ex novo la definición de las conductas susceptibles de sanción, resulta frontalmente contraria al principio de legalidad en materia sancionadora del art. 25.1 CE. Así lo afirmamos en la STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10, que declara, por dicha razón, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso final del art. 26 j) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana; asimismo en la STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 4, que declara la inconstitucionalidad y nulidad, por la misma razón, del art. 142 n) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres;

igualmente en la STC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 2, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria; y en la STC 81/2009, de 23 de marzo, FJ 5, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte. Mas no es esto lo que sucede, como luego se verá, en el presente caso, pues el precepto legal cuestionado no establece una habilitación a la potestad reglamentaria para regular por entero y ex novo la definición de las conductas sancionables.

3. En efecto, sobre la reserva formal de ley que se deriva del art. 25.1 CE conviene precisar, como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestra STC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9, con cita de doctrina precedente (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2) y hemos reiterado posteriormente (SSTC 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; y 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 2), que «el alcance de esa reserva de ley 'no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales'. El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 CE, pues, prohíbe la remisión al reglamento que 'haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley' (STC 83/1984, de 24 de julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora».

La aplicación de esta consolidada doctrina conduce, en el presente caso, a la conclusión de que el precepto legal cuestionado no contradice la doble garantía, formal y material, comprendida en el art. 25.1 CE, conforme pasamos seguidamente a razonar.

4. La Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, relaciona en su art. 91 las infracciones muy graves, graves y leves que pueden cometer por acción u omisión las empresas que realicen actividades reguladas por la citada Ley de energía nuclear.

Concretamente, por lo que se refiere a las faltas graves, el art. 91 b) de la Ley de energía nuclear tipifica hasta ocho infracciones administrativas, comenzando por la contemplada en su cuestionado apartado 1, en cuya virtud se considera infracción grave todo incumplimiento por parte de dichas empresas de los preceptos reglamentarios aplicables (se entiende de los dictados en desarrollo de la propia Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, y de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, de conformidad con el primer inciso del art. 91 de la citada Ley de energía nuclear), o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación, cuando ese incumplimiento «no constituya falta muy grave» [es decir, que no sea subsumible en alguno de los nueve apartados que relaciona el art. 91 a) de la Ley de energía nuclear al tipificar las infracciones muy graves], y salvo que se trate de un incumplimiento «de escasa trascendencia» [pues en este caso la conducta no será acreedora de sanción, salvo que procediera la subsunción de la conducta en alguno de los supuestos que el art. 91 c) de la Ley de energía nuclear tipifica como infracciones leves].

La Administración General del Estado, tras la tramitación del expediente sancionador correspondiente, entendió que, por su actuación en el incidente descrito en los antecedentes de la presente Sentencia, ENUSA había incurrido en cinco infracciones graves tipificadas en el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear, en relación con determinados preceptos del

Reglamento de instalaciones nucleares y radioactivas aprobado por Decreto 2869/1972, de 21 de julio, y del Real Decreto 158/1995, de 3 de febrero, sobre protección física de materiales nucleares, y le impuso a esta empresa las correspondientes sanciones de multa conforme al art. 93 de la citada Ley. Y si bien la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 20 de octubre de 1998, ha entendido que resulta procedente calificar los hechos sancionados como cinco infracciones leves [art. 91 c) de la Ley 25/1964], con la consiguiente reducción de las sanciones impuestas, la eventualidad de que el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra dicha Sentencia pudiera prosperar, en el sentido de confirmarse la resolución administrativa sancionadora en su integridad, determina, en definitiva, la aplicabilidad y relevancia para el fallo a dictar por el Tribunal Supremo del precepto legal cuestionado.

5. Pues bien, desde el punto de vista de la garantía formal del art. 25.1 CE conviene recordar que este precepto constitucional no excluye que la norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

En efecto, no puede dejarse de tener en cuenta que la peligrosidad objetiva de las sustancias utilizadas para las actividades desarrolladas en las instalaciones nucleares o en las instalaciones radiactivas determina que se hayan dictado diversas disposiciones, tanto de Derecho interno como de Derecho comunitario europeo, que suponen la sujeción a un régimen de autorización y licencia para el desempeño de dichas actividades y comportan particulares exigencias en cuanto a la formación de las personas que manipulan las referidas sustancias, precisan las cautelas con que las mismas han de ser tratadas, e imponen exigentes obligaciones de información para que la Administración competente pueda ejercer un control adecuado de la actividad.

De este modo la diversidad y complejidad de las instalaciones nucleares, así como la peligrosidad de las sustancias manejadas por las empresas que despliegan su actividad en el sector de la energía nuclear, hacen indispensable la colaboración en la tarea de tipificación de las infracciones de las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley de energía nuclear y de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear (entre las que destacan, fundamentalmente, el Reglamento de instalaciones nucleares y radioactivas, aprobado por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, que deroga y sustituye al anterior Reglamento aprobado por el Decreto 2869/1972, de 21 de julio, y el Real Decreto 158/1995, de 3 de febrero, sobre protección física de materiales nucleares), así como de las condiciones particulares impuestas a la actividad en las autorizaciones y licencias o en los documentos oficiales de explotación (que son de obligado conocimiento y cumplimiento precisamente porque tienen como destinatario único y concreto la empresa que ha obtenido autorización o licencia para el desarrollo de la actividad).

Es en este contexto en el que se enmarca el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear que tipifica como infracciones graves «El incumplimiento de los preceptos legales o reglamentarios aplicables o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación, cuando no constituya falta muy grave, salvo los de escasa trascendencia».

La infracción grave tipificada en el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear delimita los elementos esenciales de las conductas antijurídicas sancionadas, pues no sólo contiene la acotación del ámbito al que se refieren las normas reglamentarias y las autorizaciones o documentos oficiales de explotación a que se refiere la remisión, que es la actividad desarrollada en las instalaciones nucleares y radioactivas, así como la identificación de los sujetos que pueden cometer la infracción, esto es, las empresas que realicen dicha actividad (art. 91, inciso primero, de la Ley de energía nuclear), sino que, además, mediante la integración del precepto cuestionado con el art. 91 a) de la propia Ley al que indirectamente se remite («cuando no constituya falta muy grave»), se enuncia el bien jurídico protegido, y se describe suficientemente en qué consiste la conducta infractora, por lo que la remisión a las normas reglamentarias y a los términos y condiciones de las autorizaciones o los

documentos oficiales de explotación, satisface plenamente la garantía formal del art. 25.1 CE, al tratarse de una regulación complementaria y claramente subordinada a la Ley.

En efecto, como pone de relieve el Fiscal General del Estado en sus alegaciones, el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear no constituye un precepto aislado, sino que sus previsiones pueden entenderse perfectamente integradas por las conductas tipificadas como faltas muy graves en los números 4 y 7 del art. 91 a) de la misma Ley, que tipifican como tales, respectivamente, «El incumplimiento de los términos, requisitos, obligaciones, límites, condiciones o prohibiciones impuestos en las autorizaciones y licencias o en los documentos oficiales de explotación cuando tal incumplimiento implique un grave riesgo para la vida y la salud de las personas, y la seguridad de las cosas»; y «La inaplicación de las medidas técnicas o administrativas que con carácter general o particular se impongan a una actividad, el incumplimiento de los plazos señalados para su puesta en práctica y la omisión de los requerimientos o medidas correctoras necesarias para el cumplimiento de los preceptos legales o reglamentarios cuando en todos los casos se produzca un grave riesgo para la vida y la salud de las personas, y la seguridad de las cosas».

De este modo, resulta que los bienes jurídicos protegidos son, tanto en las faltas muy graves de los números 4 y 7 del art. 91 a), como en la falta grave del número 1 del art. 91 b), la vida y la salud de las personas, y la seguridad de las cosas. Y el elemento diferencial para calificar un incumplimiento de los preceptos reglamentarios aplicables o de los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación como falta muy grave o como falta grave es que tal incumplimiento haya supuesto o no un riesgo grave para el bien jurídico protegido. Si el incumplimiento ha implicado un grave riesgo para la vida y la salud de las personas o para la seguridad de las cosas se tratará de una infracción muy grave del número 4 ó 7 del art. 91 a), mientras que si no ha existido ese riesgo grave el incumplimiento podrá ser constitutivo de la infracción grave tipificada en el número 1 del art. 91 b), salvo, claro está, que, como este mismo precepto se encarga de precisar, se trate de un incumplimiento «de escasa trascendencia», en cuyo caso la conducta será atípica, a menos que, como antes se advirtió, procediera subsumirla en alguno de los supuestos que el art. 91 c) califica como infracciones leves.

6. Tampoco desde la perspectiva de la predeterminación normativa de las conductas sancionadas, garantía material contenida en el art. 25.1 CE que se imbrica en el presente caso con la garantía formal del mismo precepto constitucional, puede dirigirse ningún reproche a la remisión que el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear hace a las normas reglamentarias y a los términos y condiciones de las autorizaciones o documentos oficiales de explotación para integrar el tipo legal de infracción administrativa grave que regula, pues no puede entenderse que la remisión que efectúa el precepto legal cuestionado impida a las empresas que realizan actividades reguladas en la citada Ley conocer las conductas sancionables, referidas al incumplimiento de las obligaciones a que vienen sujetas en el ejercicio de dichas actividades. Por el contrario, la redacción del tipo sancionador previsto en el art. 91.b.1 de la Ley de energía nuclear permite con carácter general el conocimiento de las conductas sancionables.

Conforme antes quedó expuesto, las conductas que dieron lugar a la resolución sancionadora que se encuentra en el origen de la presente cuestión han sido consideradas por la Administración como incumplimientos de obligaciones establecidas, según los casos, en el Reglamento de funcionamiento de la fábrica y en diversos preceptos del entonces vigente Reglamento de instalaciones nucleares y radioactivas aprobado por el Decreto 2869/1972, de 21 de julio (hoy sustituido por el Reglamento aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre), y del Real Decreto 158/1995, de 3 de febrero, sobre protección física de materiales nucleares, normas de contenido predominantemente técnico que disciplinan la actividad de las empresas del sector y que deben ser perfectamente conocidas por éstas. Como son asimismo de obligado conocimiento y cumplimiento por estas empresas de los términos y las condiciones particulares impuestas a la actividad que desarrollan en las autorizaciones y licencias o en los documentos oficiales de explotación, que en este caso se contienen en el Reglamento de funcionamiento de la fábrica, toda vez que estas condiciones tienen, como ya se dijo,

como destinatario único y concreto a la empresa que ha obtenido autorización o licencia para el desarrollo de la actividad de que se trate.

Todo ello significa que, «sin necesidad de insistir en la muy importante cualificación del personal de las instalaciones nucleares y radiactivas (título V del Decreto 2869/1972, de 21 de julio)» (STC 25/2002, de 11 de febrero, FJ 5), ni tampoco de acudir a la categoría jurídica de las relaciones de sujeción especial que propugnan tanto la Abogacía del Estado como el Fiscal General del Estado para explicar la relación existente entre la Administración pública y las empresas de este sector (especialmente si se trata de empresas de capital público), y que permitiría una cierta modulación (nunca su exclusión) de las exigencias formales y materiales del principio de legalidad en materia sancionadora (por todas, SSTC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 3, y 81/2009, de 23 de marzo, FJ 6), podemos concluir que, en el ámbito de las actividades reguladas por la Ley de energía nuclear, y conforme a la reiterada doctrina constitucional antes citada, no vulnera la exigencia de *lex certa* la remisión que el precepto legal cuestionado realiza a disposiciones reglamentarias perfectamente identificables que imponen obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, así como a las condiciones particulares impuestas en las autorizaciones y licencias o en los documentos oficiales de explotación a cada empresa concreta en las actividades que desarrolla, de forma que la conculcación de tales disposiciones reglamentarias o condiciones particulares se asume como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siendo asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a cuatro de mayo de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.