

El principio de legalidad sancionadora exige que las remisiones de la ley al reglamento en cuanto a tipificación de infracciones, han de definir los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

Sentencia del Tribunal Constitucional, 13/2013, de 28 de enero (BOE 26 de febrero de 2013).

Antecedente normativo

Cita:

-Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid.

-Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público urbano en Automóviles de Turismo.

-Artículo 25 de la Constitución Española.

1. Planteamiento

El Tribunal Constitucional resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que tiene por objeto determinar si el apartado 7 del artículo 16.2.b) de la Ley de Ordenación y Coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, vulnera el artículo 25.1 de la Constitución, que recoge el principio de legalidad sancionadora, según el cual *“nadie puede condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.”*

El discutido apartado 2.b). 7 del artículo 16.2.b) de la Ley de Ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid tipifica como infracción grave *“el incumplimiento de condiciones esenciales de la autorización o licencia, salvo que deba considerarse infracción muy grave. Entre esas condiciones esenciales se incluirán, en todo caso:... 7. Cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente”*.

Es precisamente esta remisión a norma reglamentaria la que plantea la discusión acerca si vulnera o no el principio de legalidad sancionadora.

La cuestión se plantea con ocasión de la imposición, a un taxista, de una sanción por infracción del artículo 16 de la referida Ley en relación con los artículos 60.b).7 y 39.2 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, por incumplimiento de las condiciones de prestación del servicio relativas al régimen de paradas, al haber esperado y recogido viajeros fuera de la parada oficial.

Recurrido el acto en reposición y desestimado, se interpuso recurso contencioso-administrativo que desestimado fue recurrido en apelación. El órgano judicial competente plantea esta cuestión de inconstitucionalidad fundada en la

posible vulneración del artículo 25 de la Constitución “*en cuanto habilita o se remite genéricamente a un reglamento para la configuración ex novo de obligaciones o prohibiciones cuya contravención da origen a una infracción sancionable*’ e invoca la doctrina contenida en las SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, y 26/2005, de 14 de febrero.”

2. Consideraciones del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional analiza, en primer lugar las garantías derivadas del principio de legalidad sancionadora (a) para, en un segundo lugar, concretar si éstas se cumplen en el caso planteado (b).

a) Garantías derivadas del principio de legalidad sancionadora

El Tribunal recuerda que el artículo 25CE incorpora la regla “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” que contiene una doble garantía, material y formal.

Respecto la primera, garantía material, el Tribunal dice, según ya afirmó en la sentencia 242/2005, de 10 de octubre (FJ 2), que trae a colación, que deriva “*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 ello, como se recoge en la sentencia del mismo Tribunal 104/2009, de 4 de mayo (FJ 2), “*la garantía material implica que la norma punitiva permita 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*”.

Respecto la segunda, garantía formal, el Tribunal recuerda que se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones y sostiene, como ya ha recogido en constante jurisprudencia, que el término “*legislación vigente*” previsto en el artículo 25CE, expresa una reserva de ley en materia sancionadora.

No es preciso, no obstante, que en materia de infracciones y sanciones administrativas, el alcance de esta reserva de ley sea tan riguroso como lo pueda ser en el ámbito penal en sentido estricto, como se evidencia en la STC 26/2005, de 14 de febrero (FJ 3), “*tanto ‘por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas’ como ‘por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad’ (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2)*”.

En esta línea, afirma, a diferencia de lo que sucede con la garantía material, la garantía formal tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, pues cabe la colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y determinación de sanciones; ahora bien, añade el Tribunal Constitucional, se ha de excluir “*el que tales remisiones hagan posible una*

regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley”.

Según esta doctrina, como dice la citada STC 242/2005 10 de octubre (FJ 2), *“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 (por todas, SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2, o 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3).”* Esto significa que lo que prohíbe el artículo 25 CE *“es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica”.*

b) Cumplimiento de estas garantías en el caso planteado

Aplicada esta doctrina al caso planteado, lo primero que se ha de hacer es determinar si la remisión al reglamento define los elementos esenciales de la conducta antijurídica o si, por el contrario, es una remisión a una tipificación autónoma de infracciones, en este caso se consideraría que vulneraría el artículo 25 CE por no respetar la garantía formal que se deriva del principio de legalidad sancionadora.

El Tribunal analiza la remisión contenida en el artículo 16.2 de la Ley de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, según el que se concreta que constituyen infracción administrativa grave el cumplimiento de condiciones esenciales de la autorización o licencia, cuando no tengan la consideración de muy grave; al definir estas condiciones esenciales, incluye *“cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente”* (apartado 7, del art. 16.2.b). Esta atribución reglamentaria es de muy amplio margen, pues sólo se impone un límite: las infracciones pueden referirse a cualesquiera condiciones de la autorización o licencia siempre que puedan considerarse esenciales, sin mayor concreción.

A juicio del Tribunal *“el concepto jurídico indeterminado «condiciones esenciales de la autorización o licencia» es un parámetro legal que en alguna medida orienta al reglamento. No obstante, en ausencia de más determinaciones legales, constituye una laxa e insuficiente guía normativa desde la perspectiva del principio de legalidad sancionadora.”* Ello permite a la Administración tipificar *ex novo* conductas ilícitas de forma que se vulnera la garantía formal del principio de legalidad sancionadora.

La Ley de Ordenación y coordinación de los transportes urbanos no identifica los elementos esenciales de la conducta antijurídica, con una expresa remisión al reglamento en cuanto a su definición. Por ello, el Tribunal considera que vulnera el artículo 25CE.

3. Conclusiones del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada y declara inconstitucional y nulo el apartado 7 del artículo 16.2.b) de la Ley de Ordenación y coordinación de los transportes urbanos. De este modo, confirma la doctrina sentada tanto por el Tribunal Supremo como en sede constitucional.