

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2256 *Sala Primera. Sentencia 10/2015, de 2 de febrero de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 6926-2013. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con el artículo 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Derecho a la legalidad sancionadora: nulidad del precepto legal que vulnera la vertiente material del derecho a la legalidad sancionadora al remitir la calificación de las infracciones administrativas al momento aplicativo (STC 166/2012).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6926-2013, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con el art. 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por posible vulneración del art. 25 CE. Han formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, y se han personado el Congreso de los Diputados y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 27 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento ordinario núm. 4892-2012, Auto del citado órgano judicial, de 4 de noviembre de 2013, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (LCU), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por posible vulneración del art. 25 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión son los siguientes:

a) Telefónica Móviles de España interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Consejero de Economía e Industria de la Xunta de Galicia, de 1 de octubre de 2012, que desestimó el recurso potestativo de reposición formulado contra su resolución anterior de 9 de septiembre de 2011, dictada en el expediente sancionador 15R001-23-2011, que le impuso una multa de 121.914 € como responsable de la infracción prevista en el art. 49.1 i) LCU, que tipifica como infracción «la introducción de cláusulas abusivas en los contratos» y que fue calificada de grave con arreglo al siguiente

art. 50.1 del citado texto legal, que autoriza a la Administración a calificar la correspondiente infracción de leve, grave o muy grave en atención a determinados criterios que el propio precepto se encarga de precisar.

Concretamente el citado art. 50 LCU, bajo la rúbrica «Graduación de las infracciones» establece en su apartado primero que «las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia».

b) En su demanda contenciosa la sociedad mercantil razonó, entre otros motivos de oposición, que el citado art. 50.1 LCU, al confiar la calificación de la infracción en manos de la Administración, contradecía la garantía material del principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, según, por otra parte, declaró el Tribunal Constitucional en su STC 166/2012, de 1 de octubre, que «resolvió un supuesto idéntico al que no ocupa», a propósito entonces de lo que disponía el art. 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor. Por esta razón solicitó del órgano judicial el planteamiento de la oportuna cuestión de inconstitucionalidad.

c) Una vez concluidas las actuaciones y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, a la que correspondió el conocimiento del citado recurso (núm. 4892-2012), acordó, por providencia de 26 de septiembre de 2013 y de conformidad con lo previsto en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder a las partes y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del «número 1 del artículo 51», si bien reproducía literalmente el art. 50.1 LCU, por posible vulneración del art. 25.1 CE.

d) Tanto la mercantil recurrente como el Ministerio Fiscal se pronunciaron a favor del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del art. 50.1 LCU anunciada por considerar, con fundamento en la doctrina constitucional y, de modo particular, en la STC 166/2012, que el precepto legal considerado pugnaba con el art. 25.1 CE. Contrariamente, la Xunta de Galicia se opuso al planteamiento de la cuestión del art. 50.1 LCU con cita del ATC 34/2012, de 14 de febrero.

3. En su Auto de planteamiento, el órgano judicial razona que al haber sido calificada como grave la infracción, el contenido del fallo de la Sentencia depende de la validez de la norma legal aplicada por la Administración al sancionar, lo que no ocurriría si hubiese sido calificada como leve, supuesto en el que, por razones obvias, resultaría indiferente. A continuación rechaza la aplicación al caso considerado del ATC 34/2012 invocado por la Xunta de Galicia, razonando que en ese otro caso la garantía constitucional comprometida era la vertiente formal del principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, y no, por tanto, la vertiente material de ese mismo principio que ahora exclusivamente interesa. Desde esta última perspectiva, y sirviéndose del razonamiento que utiliza la citada STC 166/2012, que se remite a su vez a las SSTC 100/2003 y 256/2006, el órgano judicial concluye que, al igual que en esos otros supuestos, el art. 50.1 LCU, en la medida que remite la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves al criterio de la Administración, «no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa».

4. El Pleno de este Tribunal, por providencia de 28 de enero de 2014, acordó, admitir a trámite la cuestión planteada y, de conformidad con el art. 10.1 c) LOTC, deferir a la Sala Primera su conocimiento. En esa misma providencia el Pleno acordó igualmente dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en

el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Finalmente acordó comunicar al órgano proponente la suspensión de las actuaciones judiciales, con arreglo al art. 35.3 LOTC, y publicar la admisión de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de febrero de 2014, la Vicepresidenta Primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el presente proceso constitucional y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El siguiente 12 de febrero de 2014, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de la Cámara había acordado personarse y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Con fecha de 20 de febrero de 2014 el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, presentó su escrito de alegaciones. El representante del Estado interesa la inadmisión de la cuestión por incumplir el juicio de relevancia a que obliga el art. 35.1 LOTC y, subsidiariamente, su desestimación por dos motivos. De un lado, porque en su criterio la calificación como grave de la infracción considerada no puede tacharse de imprevisible para el infractor a la luz de las circunstancias concurrentes y que hablan, en particular, de 5.860 personas afectadas y de 121.914 € de beneficio obtenido con la introducción de cláusulas abusivas en los contratos por la imputada, queda evidentemente fuera de lugar, que la infracción por «introducción de cláusulas abusivas en los contratos», sea calificada como leve. Con estos antecedentes, que no han sido desmentidos en el proceso judicial *a quo*, el Abogado del Estado concluye que el número de afectados y el importe del beneficio obtenido con la infracción son criterios objetivos que guían la decisión de la Administración y convierten en previsible la calificación como grave de la infracción considerada, de modo que la aplicación al caso del precepto cuestionado no vulnera el art. 25.1 CE.

Para el Abogado del Estado el art. 50.1 cuestionado es igualmente constitucional con solo notar que se trata de un precepto básico, según precisa la disposición final segunda LCU y, en esa condición, que consiente el oportuno margen de desarrollo normativo para que sean las Comunidades Autónomas con competencias en la materia las que tipifiquen con precisión el correspondiente catálogo de infracciones y sanciones, como así, de hecho, lo confirma en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia la Ley autonómica 2/2012, de 28 de marzo.

8. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el siguiente 21 de febrero de 2014, solicitó la estimación de la cuestión planteada. Recuerda la doble garantía derivada del derecho a la legalidad sancionadora, y desarrolla la vertiente material de la misma con cita de la STC 145/2013, FJ 4. Afirma que la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves, y su correspondiente sanción no está determinada de antemano por la norma, ni tampoco remite la determinación de la graduación a un desarrollo reglamentario, sino que la calificación sobre la gravedad de la infracción y su correspondiente sanción se difiere al momento del ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración, a la que la norma tan solo ofrece unos criterios orientativos para poder realizar la calificación de la infracción. Considera que el precepto cuestionado no cumple con la garantía material de certeza, puesto que es un precepto que difiere la calificación de la infracción y su sanción al momento en que la Administración ejerza su potestad sancionadora. En su criterio, el administrado no puede conocer de antemano y de manera cierta qué gravedad puede atribuirse a una conducta infractora, y cual sea la correspondiente sanción.

Finalmente considera que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en un supuesto similar en la STC 166/2012, en relación con el art. 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña y, en consecuencia, a su juicio el art. 50.1 LCU no cumple con la exigencia material de certeza o *lex certa* que garantiza el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE.

9. Por providencia del 29 de enero de dos mil quince se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el 2 de febrero del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia cuestiona la constitucionalidad del art. 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por posible vulneración del art. 25 CE. Conforme se ha dejado anotado en los antecedentes, el precepto cuestionado establece que «las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia».

Para el citado órgano judicial esta previsión legal, en la medida que descarga en manos de la Administración la graduación, en función de su gravedad, de las infracciones que antes ha tipificado la propia Ley, no cumple con la exigencia de taxatividad o de *lex certa* que garantiza el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, según este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de advertir en otras ocasiones a propósito de este mismo núcleo de problemas y, de modo particular, en la STC 166/2012, de 1 de octubre, que censuró por ese mismo motivo el art. 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor, con una redacción muy similar, prácticamente idéntica.

Esta es también la opinión que defiende el Fiscal General del Estado, y que se sirve igualmente de la citada STC 166/2012 para interesar la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. El Abogado del Estado defiende por el contrario, en los términos que se han resumido en los antecedentes, que el Auto de planteamiento no cumple con la exigencia de razonar la relevancia que impone el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), añadiendo que el precepto cuestionado no incurre en ninguna tacha constitucional, puesto que los criterios que utiliza el art. 50.1 permiten razonablemente prever con la suficiente certeza las consecuencias sancionadoras de la correspondiente conducta ilícita.

2. Se ha alegado por el Abogado del Estado que la presente cuestión de inconstitucionalidad no reúne los requisitos establecidos en el art. 35 LOTC en lo relativo al juicio de relevancia. Es procedente examinar tal objeción, pues no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (recientemente, SSTC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2; 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; 75/2014, de 8 de mayo, FJ 2, 206/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, y jurisprudencia allí citada).

Este Tribunal ha hecho notar en numerosas resoluciones, que el juicio de relevancia, entendido como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada, constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a su través se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, al carecer de legitimación para ello [entre muchas, últimamente, SSTC 84/2012, de 18 de abril, FJ 2; 146/2012, de 5 de julio, FJ 3; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 b); 18/2014, de 30 de enero, FJ 2; y 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 6]. Es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad, por otra parte, a los que corresponde comprobar y exteriorizar, *prima facie*, dicho juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en

que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que ésta es definida por el art. 163 CE [últimamente, SSTC 87/2012, de 18 de abril, FJ 2; 146/2012, de 5 de julio, FJ 3; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 b); 53/2014, de 10 de abril, FJ 1 b); 82/2014, de 28 de mayo, FJ 2 a)].

En el presente proceso constitucional, no es posible acoger la objeción planteada por el Abogado del Estado. La resolución judicial cumple con la exigencia de razonar la relevancia del precepto cuestionado cuando argumenta que el contenido del fallo de la Sentencia depende de la validez de la norma legal sancionadora aplicada por la Administración, tal relevancia estima que no se produciría si hubiese sido calificada la infracción como leve, en lugar de grave, pues en tal caso, a juicio del proponente, la constitucionalidad del precepto resultaría irrelevante para resolver la pretensión del recurrente. Dicho razonamiento no es manifiestamente irrazonable, ni podemos advertir que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia carezca de consistencia, pues en la revisión del juicio de pertinencia este Tribunal no puede suplantar al órgano judicial en la definición de la pretensión procesal, como tampoco puede extenderse al examen del proceso mismo ni a los presupuestos procesales que le sirven de base [SSTC 27/2012, de 1 de marzo, FJ 2 b); 60/2013, FJ 1 c); y185/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 b)].

3. Resuelto en sentido negativo el motivo de inadmisión señalado, procede examinar el fondo del asunto y comprobar si el precepto cuestionado es conforme a las exigencias del art. 25.1 CE.

A tal efecto es obligada la exposición de la doctrina constitucional consolidada, recogida en la STC 166/2012, que con acierto, es citada tanto en el Auto de planteamiento como por el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, dada la similitud del precepto ahora impugnado con el que fue objeto de aquél procedimiento. Señalábamos entonces, con cita de otras sentencias, que el derecho a la legalidad sancionadora «comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término 'legislación vigente' contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora» (entre muchas, STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2). En relación con la vertiente material de este derecho, hemos puesto de relieve que «la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta», pero en modo alguno cabe encomendar por entero tal correspondencia a la discrecionalidad judicial o administrativa, «ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio» (STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 6). Consecuentemente, el artículo 25.1 CE limita, no ya el ejercicio administrativo de la discrecionalidad, sino su atribución misma por parte del legislador. En particular, para el caso de leyes que remiten la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves a un órgano administrativo, hemos declarado: «la graduación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta

genéricamente tipificada como infracción administrativa» (STC 252/2006, de 25 de julio, FJ 4, que remite a la STC 100/2003, de 2 de julio).

En la STC 166/2012, en relación con el concreto inciso del artículo 30 de la Ley catalana 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor, que establecía que las infracciones a dicha Ley «se calificarán como leves, graves o muy graves en función del riesgo que supongan para la salud o seguridad de los consumidores, con especial atención a las de los que están especialmente protegidos por la presente Ley, en función de la cuantía del beneficio obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción, en función de la situación de predominio del infractor en algún sector del mercado y en función de su reincidencia», afirmamos que el precepto cuestionado posponía «la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior y, por ende, externo a la previsión legal en contra de la vertiente material del derecho a la legalidad sancionadora recogido en el artículo 25.1 CE».

Tales conclusiones son también trasladables al art. 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, cuya similitud con aquél –como con acierto ha puesto de manifiesto el Ministerio Fiscal–, es evidente, al señalar que «las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia». A tal conclusión no se le puede oponer, como pretende el Abogado del Estado, el carácter básico de la norma, pues dada la inmediata aplicación del precepto cuestionado, dicha naturaleza es irrelevante a los efectos de resolver la controversia constitucional planteada.

Las conclusiones anteriores determinan la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

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 la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el artículo art. 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre que establece que «las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia».

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

Dada en Madrid, a dos de febrero de dos mil quince.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.