

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 406** *Pleno. Sentencia 160/2019, de 12 de diciembre de 2019. Cuestión de inconstitucionalidad 5927-2018. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con el artículo 39.4 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Principio de legalidad sancionadora: nulidad del precepto legal que remite genéricamente a la normativa autonómica, sin definición de los elementos esenciales de la conducta, la determinación de las obligaciones y prohibiciones cuyo incumplimiento constituye infracción leve.*

ECLI:ES:TC:2019:160

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5927-2018, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con el apartado 4 del artículo 39 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Comunidad de Madrid, representado por el letrado de la comunidad autónoma; la Asamblea de la Comunidad de Madrid, representada por las letradas de la Asamblea de Madrid; el Gobierno de la Nación, representado por el abogado del Estado; y la entidad Vessel Track, S.L., representada por la procuradora de los tribunales doña María Pilar Fernández Guerra, bajo la asistencia del letrado don Juan Antonio Lozano Barriga. Ha intervenido la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. El 13 de noviembre de 2018 se recibió 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 Madrid al que se acompañaba, junto al testimonio del recurso de apelación núm. 640-2017, el auto de 15 de octubre de 2018 por el que se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 4 del artículo 39 de la Ley de la Asamblea de Madrid 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y

actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley de la Asamblea de Madrid 10/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, al considerar que puede vulnerar el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2. Los hechos relevantes en este proceso constitucional son los siguientes:

a) El gerente de la Agencia de Actividades del ayuntamiento de Madrid, mediante resolución de 15 de abril de 2016, sancionó a la entidad Vessel Track, S.L., titular de un establecimiento de hostelería, con la clausura de dicho establecimiento durante un periodo de nueve meses, por la comisión de una infracción grave previstas en el art. 38.15, en relación con el art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada a este último por la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, y con el art. 9 del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones, en su redacción originaria.

El art. 38.15 de la Ley 17/1997 establece que será infracción grave «la comisión de más de dos faltas leves en un año». El art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, establece que será infracción leve «cualquiera otra que constituya incumplimiento de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley y demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando no proceda su calificación como infracción grave o muy grave». El art. 9 del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, en su redacción original, vigente cuando sucedieron los hechos, establecía que «en los locales, recintos y establecimientos enumerados y definidos en el catálogo, cuyo horario autorizado de apertura sea anterior a las nueve horas de cada día, queda prohibido, con carácter general, el funcionamiento de equipos o aparatos de música o cualquier otro medio de reproducción audio-musical, las actuaciones en directo, las pistas de baile o practicar esta actividad, así como cualquier otra análoga, antes de las nueve horas».

b) La empresa sancionada interpuso recurso de reposición, que fue desestimado por silencio. Contra la decisión administrativa se interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue turnado al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid con el núm. 204-2016, alegando, entre otros extremos, la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), porque la remisión genérica que contiene el art. 39.4 de la Ley 17/1997 para sancionar cualquier incumplimiento de la normativa en la materia no permite conocer el contenido concreto de las conductas prohibidas. El recurso fue íntegramente desestimado por sentencia de 25 de abril de 2017. La empresa sancionada interpuso recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con el núm. 640-2017, reiterando la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

c) La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por providencia de 18 de julio de 2018, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de diez días pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, al considerar que este precepto podría vulnerar el principio de legalidad sancionadora (art. 25 CE), conforme a la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 13/2013, de 28 de enero.

El Ministerio Fiscal interesó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando que el art. 39.4 de la Ley 17/1997, al remitir la determinación de la prohibición cuya contravención determina la conducta típica a normas sin rango de ley, es una norma sancionadora en blanco y, por este motivo, puede ser contraria al art. 25.1 CE. La empresa demandante solicitó también el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por los mismos motivos que los aducidos por el Ministerio Fiscal.

Por el contrario, el letrado del ayuntamiento de Madrid se opuso al planteamiento de la cuestión argumentando que el art. 39.4 de la Ley 17/1997, por acotar que el ámbito al que pueden referirse las normas reglamentarias es a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, no es contrario al art. 25.1 CE.

d) El órgano judicial, mediante auto de 15 de octubre de 2018, acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, al considerar que puede vulnerar el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

3. El auto de planteamiento razona las dudas sobre la constitucionalidad del precepto afirmando que el inciso final del art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, al tipificar como infracción leve el incumplimiento de las obligaciones o la vulneración de las prohibiciones previstas en «la demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas» está atribuyendo a normas reglamentarias un amplísimo margen para fijar conductas sancionables, lo que, a su juicio, es contrario al principio de legalidad sancionadora que consagra el art. 25.1 CE. Expone que el referido inciso del art. 39.4 de la Ley 17/1997 no contiene los elementos esenciales de la conducta antijurídica y que, en el caso enjuiciado, tales elementos los establece el Decreto 184/1998, siendo, por tanto, una norma reglamentaria la que define la conducta sancionable: poner música en determinados establecimientos abiertos al público antes de las nueve de la mañana. Concluye que esta remisión a normas de carácter reglamentario no es acorde con las exigencias de legalidad formal que se derivan del art. 25.1 CE, citando al respecto la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 13/2013, de 28 de enero, que considera resolvía un asunto similar al ahora controvertido.

El auto de planteamiento también pone de manifiesto que la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada, ya que si se anula el último inciso del art. 39.4 de la Ley 17/1997, el recurso de apelación debería estimarse, pues la sanción recurrida se impuso al amparo de la remisión normativa que efectúa el citado precepto legal. En el auto de planteamiento se explica que, aunque la recurrente fuera sancionada por la comisión de la infracción prevista en el art. 38.15 de la ley impugnada, como este precepto tipifica como infracción grave la comisión de más de dos faltas leves en un año y la última falta leve imputada a la empresa recurrente fue la prevista en el último inciso del art. 39.4 de la Ley 17/1997, la validez de la norma cuestionada es relevante y determinante del fallo, pues, si dicha conducta no fuera constitutiva de una infracción leve no habría incurrido en la infracción grave por la que fue sancionada.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó por providencia de 18 de diciembre de 2018 admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento [art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la fiscal general del Estado, así como al Gobierno y la Asamblea de la Comunidad de Madrid, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones (art. 37.3 LOTC); comunicar la presente resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a fin de que permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente (art. 35.3 LOTC); y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

5. La presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado, mediante sendos escritos registrados en este Tribunal el 14 de enero de 2019 y el 1 de febrero de 2019, comunicaron la personación de las respectivas cámaras en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Gobierno de la Comunidad de Madrid, representado por el letrado de la comunidad autónoma, mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de enero de 2019, se personó en el procedimiento y formuló sus alegaciones, en las que solicita la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En las alegaciones, tras hacer un resumen de la jurisprudencia constitucional en materia de reserva de ley de las infracciones y sanciones administrativas (art. 25.1 CE), se argumenta que el art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, es constitucional al contemplar los elementos esenciales para la determinación de la conducta típica y de las sanciones a imponer, poniendo de manifiesto que (i) el art. 1.2 de la Ley 17/1997 establece el ámbito subjetivo de la norma, y (ii) el título III de la citada ley regula el ámbito objetivo que es el de desarrollar la actividad en los términos establecidos «en el correspondiente título habilitante (licencia o autorización), al tiempo que remite al desarrollo reglamentario y a las autorizaciones de cada espectáculo o actividad la determinación de los horarios y condiciones específicas de desarrollo de los mismos». Por tanto, considera que «el titular de licencias de espectáculos públicos y actividades recreativas sabe, con solo acudir a la ley, que debe desarrollar estas dentro de los horarios y condiciones que se establezcan reglamentariamente y en los títulos habilitantes (que, lógicamente, variarán en función de la clase y circunstancias de cada actividad) y que, en caso de no observarse tales horarios y condiciones, incurrirá en una infracción leve tipificada en el artículo 39.4 de la Ley 17/1997». Por último, cita las SSTC 3/1998, de 21 de enero; 242/2005, de 10 de octubre; 104/2009, de 4 de mayo, o 145/2013, de 11 de julio, como precedentes de declaraciones de constitucionalidad de preceptos en que se hacen remisiones a normas de desarrollo de carácter reglamentario; y pone de manifiesto la existencia de otras muchas normas sancionadoras con formulaciones semejantes a la ahora cuestionada.

7. La Asamblea de la Comunidad de Madrid, representada por las letradas de dicha Asamblea, mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de enero de 2019, formuló sus alegaciones, en las que solicita la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En las alegaciones, tras precisar que la inconstitucionalidad solo se predica del inciso «y demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas», y hacer un resumen de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y significado del principio de legalidad formal del art. 25.1 CE, se argumenta que el art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, es constitucional, ya que (i) la remisión del art. 39.4 de la ley controvertida no es genérica o está vacía de contenido material propio pues «no establece una habilitación a la potestad reglamentaria para regular *ex novo* la definición de las conductas sancionables» y «la diversidad y complejidad que despliega esta actividad hace necesaria la colaboración en la tarea de tipificación de las infracciones de las normas reglamentarias de desarrollo de la ley» y (ii) el art. 39.4 de la Ley 17/1997 determina suficientemente los elementos esenciales de la conducta antijurídica, pues delimita que el ámbito al que se refiere es la normativa autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, los sujetos obligados y existe una descripción suficiente de en qué consiste la conducta infractora identificándose el bien jurídico protegido.

8. El Gobierno de la Nación, representado por el abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de enero de 2019, se personó en el procedimiento y formuló sus alegaciones, en las que solicita la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En las alegaciones argumenta que, si bien el auto de cuestionamiento se plantea respecto de la totalidad del art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, toda la argumentación se refiere únicamente al inciso referido al incumplimiento de las obligaciones previstas en la «demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas». Igualmente, destaca que el art. 39.1 de la Ley 17/1997 ya contempla como infracción

leve «el incumplimiento de los horarios de inicio o final de un espectáculo y de apertura o cierre de los establecimientos públicos», lo que proporciona la necesaria mínima tipificación legal de la prohibición contenida en el reglamento, concluyendo que existe «una interpretación conforme de la Ley con la Constitución que el juzgador no ha tenido en consideración y que evitaría el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, lo que llevaría a su inadmisibilidad. [...] El Tribunal *a quo* debía haber considerado la aplicación de este precepto y no el inciso cuestionado, dado el principio de mantenimiento de la constitucionalidad de las leyes que admiten una interpretación conforme».

Por otra parte, también se afirma la constitucionalidad del precepto cuestionado poniendo de manifiesto que existe un mínimo contenido taxativo que el reglamento ayuda a desarrollar, insistiendo en que el art. 22 de la Ley 17/1997 dispone que «todos los espectáculos y actividades comenzarán a la hora anunciada y durarán el tiempo previsto en los carteles o, en su caso, en la correspondiente autorización, salvo que concurran circunstancias excepcionales que justifiquen la alteración». De todo ello concluye que «aunque en su mínima expresión, la Ley contiene un mínimo contenido taxativo de este tipo concreto de infracción leve que contempla el reglamento en los términos expuestos y que favorecen una interpretación conforme de la norma cuestionada».

9. La fiscal general del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de enero de 2019, formuló sus alegaciones, en las que interesa que se declare inconstitucional el inciso «demás normativa de la Comunidad de Madrid» del art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, por ser contrario al art. 25.1 CE. En las alegaciones, tras descartar que concurra alguna causa de inadmisión y hacer un resumen de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, se argumenta que, si bien se proscribe que la remisión a las normas reglamentarias haga posible una regulación independiente y no subordinada a la ley, no se excluye la colaboración reglamentaria en la tipificación de las conductas infractoras, siempre que la norma legal contenga los elementos esenciales de la conducta antijurídica, lo que no se observa en el presente caso. A esos efectos, se pone de manifiesto que, tomando en consideración que la conducta sancionada referida al incumplimiento de la prohibición de funcionamiento de equipos de música desde una determinada hora tiene carácter reglamentario, «el análisis de la Ley 17/1997 no permite colegir descripción legal alguna que contenga la obligación legal que ha ignorado el recurrente y por la que ha sido sancionado», limitándose el precepto cuestionado a una remisión general a la normativa autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas sin diferenciar entre normas legales o reglamentarias, pero sin contener una definición básica de la conducta prohibida. Por último, se precisa que si bien la duda de constitucionalidad tenía como objeto el inciso «y demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas», que es el que permite la colaboración reglamentaria, sin embargo, basta con la declaración de inconstitucionalidad de la mención a «y demás normativa de la Comunidad de Madrid», que es, por otra parte, el inciso al que el órgano judicial se refirió en el trámite de audiencia a las partes.

10. La secretaría del Pleno de este Tribunal, mediante diligencia de ordenación de 23 de enero de 2019, tuvo por personado y parte a la entidad mercantil Vessel Track, S.L., representada por la procuradora de los tribunales doña María Pilar Fernández Guerra, bajo la asistencia del letrado don Juan Antonio Lozano Barriga, otorgando un plazo de quince días para que formulara alegaciones.

11. La entidad Vessel Track, S.L., mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de febrero de 2019, formuló sus alegaciones, solicitando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad con anulación del art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre. En las

alegaciones, tras hacer un resumen de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, se argumenta que el precepto cuestionado no cumple con las exigencias constitucionales derivadas del art. 25.1 CE, ya que no contiene una remisión expresa al Decreto 184/1998 ni tampoco se especifica la conducta prohibida.

12. Mediante providencia de 10 de diciembre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del procedimiento.

El objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad es determinar si el art. 39.4 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, vulnera el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) por cuanto, al tipificar como infracción leve «cualquiera otra que constituya incumplimiento de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley y demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando no proceda su calificación como infracción grave o muy grave», efectúa en la determinación de la conducta infractora una remisión que no excluye la colaboración reglamentaria ni contiene los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

En los términos en que el órgano jurisdiccional ha planteado la cuestión, el juicio de relevancia y de aplicabilidad, tal como señala la fiscal general del Estado, solo se cumple en relación con el inciso del art. 39.4 de la Ley 17/1997 referido a «y demás normativa de la Comunidad de Madrid», pues la remisión que efectúa este inciso a la «demás normativa» es lo que conllevaría la vulneración del principio de legalidad al permitir que por vía reglamentaria puedan tipificarse infracciones. Esto es lo que aconteció en el procedimiento judicial subyacente, en que la conducta controvertida es la infracción de la obligación establecida en el art. 9 del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones, en su redacción originaria. No puede, por otra parte, atenderse a la argumentación del abogado del Estado en el sentido de que no se ha dado el debido cumplimiento al juicio de aplicabilidad por razón de que el órgano judicial hubiera podido subsumir la conducta enjuiciada en otro tipo sancionador. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene constitucionalmente vedado en el marco de la función revisora de la potestad sancionadora de la administración buscar una cobertura jurídica a las sanciones impuestas distintas de la efectivamente aplicada (SSTC 133/1999, de 15 de julio, FJ 3; 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 3, o 252/2006, de 25 de julio, FJ 4).

Por tanto, el objeto de este procedimiento queda limitado al análisis del inciso «y demás normativa de la Comunidad de Madrid» del 39.4 de la Ley 17/1997, desde la perspectiva de la eventual vulneración del art. 25.1 CE, por contener una remisión en la determinación de la conducta infractora que no excluye las normas reglamentarias, y que es la que ha servido de fundamento para la sanción impuesta por la administración autonómica, cuya legalidad es la que debía ser revisada por el órgano judicial que ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. La jurisprudencia constitucional sobre el principio de legalidad (art. 25.1 CE) en relación con las remisiones normativas contenidas en las normas sancionadoras administrativas.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, aplicable también al ámbito del procedimiento administrativo sancionador, comprende una doble garantía material y formal.

La garantía material 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. Esto implica que la norma sancionadora 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. No cabe, por ello, constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que su efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador.

Por su parte, la garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas sancionadoras e implica que el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. Esta reserva, en relación con las infracciones y sanciones administrativas, tiene una eficacia relativa más limitada que respecto de los tipos penales, ya que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, siempre que tales remisiones no posibiliten una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Esto exige que la ley deba contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento solo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley. De este modo, se vulnera el art. 25.1 CE cuando la remisión de la ley al reglamento se hace sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica (así, por ejemplo, SSTC 13/2013, de 28 de enero, FJ 2; 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19; 218/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, y 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 3).

En aplicación de esta jurisprudencia –desde la perspectiva de la garantía formal del art. 25.1 CE y su exigencia de que la remisión a la norma reglamentaria se haga por una norma de rango legal que contenga los elementos esenciales de la conducta infractora–, pueden citarse a modo de ejemplo:

(i) La STC 341/1993, de 18 de noviembre, que declaró inconstitucional el precepto 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», al considerar que esta remisión habilitaba al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable (FJ 10);

(ii) La STC 162/2008, de 15 de diciembre, que declaró inconstitucional y nulo art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, en el que se calificaba como infracciones leves «[e]l incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados anteriores», por considerar que el precepto sancionador, aunque tuviera rango de ley, no contenía los elementos esenciales de la conducta antijurídica, por lo que permitía «una regulación reglamentaria independiente, no sometida, siquiera en sus líneas fundamentales, a la voluntad de los representantes de los ciudadanos, en degradación de "la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña"» (FJ 2);

(iii) La STC 81/2009, de 23 de febrero, que declaró inconstitucional y nulo un precepto muy similar al ahora cuestionado –el art. 69.3 c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte–, que establecía que eran infracciones leves todas las acciones u omisiones que no hubieran sido tipificadas como infracciones graves o muy graves en esa ley y que «fueran contrarias a las normas y reglamentos aplicables a los espectáculos deportivos», por considerar lo siguiente: «[N]i la mera acotación de la materia a la que se refieren los reglamentos de remisión, que es la actividad de espectáculos deportivos, ni el hecho de que queden excluidas de tal regulación reglamentaria las infracciones que ya la ley califica como muy graves y graves. Ni lo uno ni lo otro, ni la conjunción de ambos extremos, supone una descripción legal mínima de las conductas sancionables ni, con ello, el límite suficiente que el art. 25.1 CE exige para

la intervención de la administración en la tipificación sancionadora. La sola delimitación material del objeto de la remisión y la lógica exclusión de las conductas ya catalogadas como infracciones en la ley no permite conocer a los destinatarios de la norma qué otros comportamientos pueden pasar a ser objeto de sanción a través de la regulación reglamentaria y de la integración que posibilita el art. 69.3 c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, lo que resulta frontalmente contrario a la reserva del ley del art. 25.1 CE» (FJ 5); y

(iv) La STC 13/2013, de 28 de enero, que anuló el apartado 7 del art. 16.2 b) de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, que tipificaba como infracción grave «el incumplimiento de las condiciones esenciales de la autorización o licencia, salvo que deba considerarse infracción muy grave», al considerar que esas condiciones esenciales, definidas en los seis primeros apartados del precepto, y en el número séptimo, establecían que tendría también esta condición «cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente», lo que, en ausencia de más determinaciones legales que acotaran materialmente la conducta ni referencia alguna a bienes jurídicos cuya protección pudiera justificar la sanción, constituía «una laxa e insuficiente guía normativa desde la perspectiva del principio de legalidad sancionadora» (FJ 4).

Del mismo modo, en aplicación de esta jurisprudencia, en la ya citada STC 162/2008, de 15 de diciembre, se declaró inconstitucional el art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, pero ahora desde la perspectiva de la garantía material del art. 25.1 CE. Se señaló que «la pura remisión a los reglamentos [...] dificulta de tal modo 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» (FJ 2).

3. El análisis de la constitucionalidad del art. 39.4 de la Ley 17/1997 desde la perspectiva del art. 25.1 CE.

La aplicación de la jurisprudencia constitucional expuesta determina que deba declararse la inconstitucionalidad del inciso «y demás normativa de la Comunidad de Madrid» del art. 39.4 de la Ley 17/1997, en la redacción dada por la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, por vulneración del art. 25.1 CE.

El precepto cuestionado, en su redacción originaria, establecía que era una infracción leve «cualquiera otra que constituya incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley o vulneración de las prohibiciones en ella contempladas cuando no proceda su calificación como infracción grave o muy grave». Tras la reforma operada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, este apartado quedó redactado de la siguiente manera: «cualquiera otra que constituya incumplimiento de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley y demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, cuando no proceda su calificación como infracción grave o muy grave». De ese modo, la vigente redacción, ahora cuestionada en su constitucionalidad, incluye como fuente de las obligaciones o prohibiciones cuyo incumplimiento se sanciona como infracción leve, en comparación con la derogada, no solo las obligaciones y prohibiciones contempladas en la propia de la Ley 17/1997, sino también las establecidas en «la demás normativa de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas», poniendo de manifiesto la pretensión de no acotar la fuente de las conductas infractoras a los preceptos de la Ley 17/1997, sino ampliarla al resto de normas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, con independencia de su rango.

Esta previsión, en la medida en que para definir las infracciones que sanciona como leves incluye una remisión a las prescripciones reglamentarias, constituye una de las prácticas legislativas vedadas por el art. 25.1 CE. Aunque el precepto sancionatorio ostente rango de ley, no contiene ninguno de los elementos esenciales de la conducta antijurídica, permitiendo con su sola remisión al resto de normativa autonómica en la materia una regulación reglamentaria independiente, no sometida, siquiera en sus líneas fundamentales, a la voluntad de los representantes de los ciudadanos. Esta conclusión, como ya ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional (así, por ejemplo SSTC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 2, y 81/2009, de 23 de marzo, FJ 5), no resulta desautorizada, como se pretende en algunas de las alegaciones realizadas en este procedimiento, ni por la existencia de una genérica delimitación subjetiva de los operadores jurídicos a los que se dirige en general esta normativa contenida en el articulado de la Ley 17/1997, ni por la mera acotación del ámbito objetivo al que se refiere la normativa de la remisión, que es la actividad en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas –por lo demás de gran extensión, diversidad y complejidad–, ni por el hecho de que queden excluidas las infracciones que la propia ley califica como muy graves y graves. Ninguno de estos aspectos, ni la conjunción de todos ellos, supone una descripción legal mínima de las conductas sancionables que permita tener por establecido el límite suficiente que el art. 25.1 CE exige para la intervención de la administración en la tipificación sancionadora. La sola delimitación subjetiva y material y la lógica exclusión de las conductas ya catalogadas como infracciones no permite conocer a los destinatarios de la norma qué otros comportamientos pueden pasar a ser objeto de sanción a través de la regulación reglamentaria y de la integración que posibilita el art. 39.4 de la Ley 17/1997. A partir de esta constatación, no cabe admitir las resoluciones citadas por el letrado de la Comunidad de Madrid como precedentes de declaraciones de constitucionalidad de preceptos en que se hacen remisiones a normas de desarrollo de carácter reglamentario (SSTC 3/1998, de 21 de enero; 242/2005, de 10 de octubre; 104/2009, de 4 de mayo, o 145/2013, de 11 de julio), ya que en todos esos casos dichas remisiones se hacían con una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica, que es lo que no concurre en el presente caso.

En esta conclusión abunda la perspectiva de la predeterminación normativa de las conductas sancionadas como dimensión material del principio de legalidad, que se imbrica en el presente caso con la dimensión formal del principio, como también ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional (así, por ejemplo, SSTC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 2, y 81/2009, de 23 de marzo, FJ 5). La pura remisión a la normativa de la Comunidad de Madrid en la materia –sin exclusión de la normativa de rango inferior a la ley, sin más acotaciones que la implícita atinente al ámbito de los sujetos obligados, a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, área de actividad particularmente extensa y diversa, y a la exclusión que deriva de la existencia de otras infracciones–, dificulta de tal modo 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 ante la norma de remisión que no queda salvaguardado suficientemente el valor de la seguridad jurídica al que sirve, entre otros, el derecho proclamado en el art. 25.1 CE.

Por tanto, el art. 39.4 de la Ley 17/1997, al incluir en su remisión a la «demás normativa de la Comunidad de Madrid» la determinación de las obligaciones y prohibiciones cuyo incumplimiento constituye la conducta típica sin haber definido los elementos esenciales de esta conducta, resulta contrario en este inciso a las exigencias del principio de legalidad que se derivan del art. 25.1 CE, tanto en su vertiente material como en su vertiente formal, por lo que el expresado inciso debe ser declarado inconstitucional y nulo.

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 cuestión de inconstitucionalidad planteada y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad del inciso «y demás normativa de la Comunidad de Madrid» del apartado 4 del artículo 39 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley de la Asamblea de Madrid 10/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

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

Dada en Madrid, a doce de diciembre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.