

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 408** *Pleno. Auto 167/2019, de 10 de diciembre de 2019. Cuestión de inconstitucionalidad 4917-2019. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4917-2019, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Las Palmas de Gran Canaria en relación con el artículo 63.9 de la Ley del Parlamento de Canarias 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.*

ECLI:ES:TC:2019:167A.

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 Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4917-2019, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Las Palmas de Gran Canaria en relación con el art. 63.9 de la Ley 7/2011, de la Comunidad Autónoma de Canarias, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, por posible vulneración de los arts. 9.3, 24 y 25.1 CE, ha dictado el siguiente

AUTO

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 1 de agosto de 2019 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Las Palmas de Gran Canaria, por el que se remite, junto al testimonio de las actuaciones (procedimiento abreviado núm. 425-2018), el auto de 17 de julio de 2019, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 63.9 de la Ley del Parlamento de Canarias 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, por posible vulneración de los arts. 9.3, 24 y 25.1 CE.

El precepto objeto de la cuestión tipifica como infracción grave en materia de actividades clasificadas y espectáculos la «producción de ruidos y molestias».

2. En síntesis, presentan relevancia para esta cuestión de inconstitucionalidad los siguientes antecedentes:

a) Con fecha 12 de diciembre de 2018, la entidad Club Marítimo Varadero de Gran Canaria, S.A., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 10 de octubre de 2018, de la D.G. de edificación y actividades del ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por la que se le impuso sanción de 3.001 € como responsable de la infracción administrativa tipificada en el art. 63.9 de la Ley 7/2011.

La sanción se basa en el acta de inspección de la policía local, de 10 de junio de 2018, ratificada posteriormente por los agentes actuantes, en la que consta la actuación, en el local de la entidad sancionada, de una agrupación de «batucada» tocando instrumentos de percusión a elevado volumen, que trascendió los límites del local, y se escuchó incluso en el hospital de Santa Catalina, siendo susceptible de

producir molestias por los ruidos generados. En respuesta a las alegaciones de la entidad sancionada, la resolución considera innecesaria la realización de mediciones, ya que el art. 17 de la ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones de 26 de abril de 2002 no permite vibraciones que sean notoriamente detectables sin necesidad de instrumentos de medida.

La demanda considera que la «producción de ruidos y molestias» es un concepto jurídico indeterminado cuya invocación no respeta el principio de legalidad en materia sancionadora, dada la ausencia de actividad probatoria. Entiende que el legislador no ha consignado los elementos específicos que integran el supuesto de hecho, pero que sí lo ha hecho la norma de complemento: se refiere concretamente a la antes citada ordenanza municipal, que en su art. 10 fija por zonas los niveles máximos de ruidos medidos en decibelios ponderados (dBa) y establece en su anexo I las normas y requisitos de medición y valoración. El acto administrativo por el que se impone la sanción resultaría anulable al haber prescindido de las mediciones oficiales previstas en la ordenanza municipal, sustituyéndolas por el criterio arbitrario de ruidos y molestias, de imposible fiscalización jurisdiccional.

b) Celebrada la vista, por providencia de 8 de mayo de 2019 se abrió el trámite previsto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), «por constituir (el art. 63.9) una norma en blanco de derecho administrativo sancionador que pudiera afectar al derecho fundamental a la defensa del art. 24.2 CE», dando traslado a la partes y al ministerio fiscal para alegaciones.

c) En la evacuación de este trámite, el ministerio fiscal considera que se dan las condiciones procesales para plantear la cuestión, sin entrar en el fondo del asunto. El ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria considera que los hechos probados y su marco legal de tipicidad no justifican la cuestión de inconstitucionalidad, destacando que la entidad sancionada carecía de autorización para actividades de música en vivo, por lo que no era procedente la medición del ruido. La entidad recurrente propone la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad por cuanto el precepto en cuestión no se remite a desarrollo reglamentario para completar el supuesto de hecho tipificado como infracción, vulnerando la Constitución «en lo que se refiere a sus preceptos 9.3 y 25.1, e interdicción de la arbitrariedad».

d) Por auto de 17 de julio de 2019, el órgano judicial acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 63.9 de la Ley 7/2011, «por entender que el mismo pudiera contravenir los artículos 9.3 (principio de legalidad y seguridad jurídica), 24 (derecho de defensa) y 25.1 (principio de legalidad penal) sin que sea posible la acomodación de dicha norma, por vía interpretativa, al ordenamiento constitucional».

3. Tras citar la STC 146/2015, de 25 de junio, el auto expone que el art. 63.9 de la Ley 7/2011, por su formulación abierta e indefinida, no cumple las exigencias constitucionales de taxatividad, entendida como predeterminación de la conducta merecedora de reproche. Razona que no puede la entidad sancionada «conocer de antemano los concretos parámetros de la conducta reputada como antijurídica por el legislador quedando por ello afectada la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) así como el derecho de defensa (art. 24.2 CE) pues la determinación de la conducta infractora queda al arbitrio subjetivo del agente actuante que decide en cada supuesto qué ha de entenderse por un ruido o molestia susceptible de denuncia y, en definitiva, de reproche administrativo. Tal juicio valorativo goza, además, de la presunción de veracidad contemplada en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas lo que determina en la práctica que el administrado se vea privado de la posibilidad de una defensa efectiva ante la indeterminación del tipo y el juicio subjetivo del agente denunciante. En definitiva la definición cuestionada del supuesto de hecho de la norma, que configura la conducta infractora, constituye una formulación tan abierta e indefinida que su aplicación depende en último término de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y de la administración encargada de su aplicación, constitucionalmente incompatible con el principio de legalidad que

garantiza el art. 25.1 CE (por todas, STC 105/1988, de 8 de junio. FJ 2), de tal modo que el ciudadano no puede conocer ex ante qué clase de conductas pueden llegar a ser sancionadas, lo cual compromete en definitiva el principio de seguridad jurídica».

En cuanto al juicio de relevancia, con cita del ATC 27/2019, de 9 de abril, el mismo se infiere «pues el precepto legal cuestionado ha sido el empleado por la administración para subsumir los hechos declarados probados por ella e imponer la sanción que constituye el objeto del proceso judicial. Por ello la adecuación o no del [precepto cuestionado] al marco constitucional resulta crucial a la hora de dictar sentencia y anular o confirmar la adecuación a derecho de la sanción impuesta».

4. Por providencia de 1 de octubre de 2019, la Sección Cuarta acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al fiscal general del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art 35.2 LOTC) y por si fuere notoriamente infundada.

5. La fiscal general del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 25 de octubre de 2019. Interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por falta de cumplimiento de los presupuestos procesales y por considerar que resulta notoriamente infundada. Con amplia cita de la doctrina constitucional aplicable, basa su pretensión en las razones que, seguidamente, se resumen.

a) Aprecia un defectuoso cumplimiento de los presupuestos procesales, por falta de adecuada identificación de preceptos vulnerados en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC y por falta de adecuada formulación del juicio de relevancia.

En cuanto al primero, deriva de la falta de correspondencia entre los preceptos constitucionales que se consideran infringidos en la providencia que abre el trámite de audiencia (art. 24.2 CE) y en el posterior auto de planteamiento (que al anterior añade el principio de taxatividad del art. 25.1 CE, vinculado con la infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE). Si bien es cierto que la demandante alude a la eventual infracción de los art. 25 CE —taxatividad— y 9.3 CE —seguridad jurídica—, en línea con lo apuntado en la demanda y reiterado en la vista oral, esta perspectiva no se hace patente ni para la parte demandada ni para el ministerio fiscal —si bien este último se centra en su informe en los presupuestos procesales—. Por ello, el contenido de aquella inicial providencia no ha identificado suficientemente al problema constitucional planteado por el órgano judicial, introduciendo en el auto elementos nuevos de mayor amplitud, lo que excede de la simple y admisible operación de precisar, modificar o ampliar, en función de las observaciones recibidas, el contenido de la duda planteada en origen.

En segundo lugar, podría considerarse que no consta debidamente efectuado el juicio de relevancia (AATC 39/2019, de 21 de mayo, FJ 5; 89/2019, de 16 de julio, FJ 4, y 116/2019, de 15 de octubre, FJ 4). El demandante propugna la inexistencia de prueba sobre la conducta infractora: la producción de ruidos y molestias. De esta manera, la previa acreditación de la conducta, con suficiente prueba de cargo se constituiría en presupuesto de la aplicación del precepto cuestionado y su respeto al principio de legalidad. No consta en el auto de planteamiento justificación alguna que explique en qué medida, descartada la suficiencia de la prueba de cargo —aun con carácter provisional—, sería todavía aplicable y relevante la aplicación del precepto desde la perspectiva del principio de legalidad. Salvo que se admitiera que el órgano judicial tiene por implícitamente acreditados los hechos a la vista del contenido del auto de planteamiento, y de la propia postura procesal del demandante, que no niega el ruido de la «batucada», sino su intensidad, no quedaría debidamente justificada la necesidad de un pronunciamiento sobre la duda de constitucionalidad, por lo que la cuestión se trocaría en un juicio abstracto de constitucionalidad ajeno a la función propia de la cuestión planteada.

b) A la luz de la doctrina constitucional, la conducta infractora aparece suficientemente determinada: los términos «producción de ruidos y molestias» son

fácilmente comprensibles y están arraigados en nuestro ordenamiento jurídico, desde el art. 3 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, (art. 3), hasta el art. 3 d) de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, y el art. 3 del reglamento de evaluación y gestión del ruido medioambiental aprobado por Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre. La propia resolución impugnada alude en su apartado V a varias resoluciones judiciales que vienen aplicando pacíficamente el precepto cuestionado, que por otro lado reproduce el precedente art. 52.9 de la Ley autonómica 1/1998, de 8 de enero. La ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones del ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de 26 de abril de 2002, define el ruido en su anexo VI, dedicado a la terminología. En definitiva, la normativa que regula el «ruido» y las «molestias», así como la más moderna regulación de la contaminación acústica, que incluye el ruido y las vibraciones, objeto de variados pronunciamientos judiciales (entre ellos, la STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 3), no son sino reflejo de una preocupación y reconocimiento social por estas cuestiones que excluye que las conductas descritas de la norma cuestionada -ruidos y molestias-, pese a constituir conceptos jurídicos indeterminados, no incorporen con suficiente claridad, inteligible para el administrado, la comprensión de su sentido, que excede de la mera producción de sonido, integrando un plus de mayor intensidad intrínseca.

La necesidad de precisar el grado de intensidad estaría relacionada con el principio de presunción de inocencia y la existencia o suficiencia de prueba de cargo, debiendo recordarse que el art. 17 de la citada ordenanza municipal prohíbe las vibraciones notorias, sin necesidad de instrumento de medida. En todo caso, la tipología de la conducta cuestionada no permite una decisión libre y arbitraria del agente, pues las actas de los agentes municipales no incorporan una presunción *iuris et de iure*. La carga de la prueba recae sobre la administración, pero no se privó al administrado de utilizar los medios de prueba propuestos y admitidos, como consta en el acta audiovisual de la vista oral.

En definitiva, la conducta infractora está definida con sus características esenciales, que no impiden al administrado el conocimiento de las conductas a las que debe ajustar su comportamiento, al describirse una conducta que resulta comprensible y previsible para su destinatario.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Las Palmas de Gran Canaria ha planteado cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 63.9 de la Ley del Parlamento de Canarias 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, que tipifica como infracción grave en materia de actividades clasificadas y espectáculos la «producción de ruidos y molestias».

El órgano judicial considera que esta norma legal, por su formulación abierta e indefinida, no cumple las exigencias constitucionales de taxatividad, entendida como predeterminación de la conducta merecedora de reproche. Razona que no puede la entidad sancionada conocer de antemano los concretos parámetros de la conducta reputada como antijurídica por el legislador, quedando por ello afectada la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) así como el derecho de defensa (art. 24.2 CE).

En el trámite previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la fiscal general del Estado se ha opuesto a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por falta de cumplimiento de los presupuestos procesales y por considerar que resulta notoriamente infundada.

2. Procede examinar en primer lugar los óbices relativos al cumplimiento de los presupuestos procesales.

a) Como advierte la fiscal general del Estado, la diferencia apreciable entre la providencia inicial –que abre el trámite de audiencia únicamente por la posible afectación del derecho a la defensa del art. 24.2 CE– y el auto de planteamiento –que extiende la duda de constitucionalidad a los arts. 9.3 (principios de legalidad y seguridad jurídica), y 25.1 (principio de legalidad penal) CE– supone una ampliación formal del parámetro de constitucionalidad. Ahora bien, esta ampliación es relativa, porque la providencia ya se refiere a que la norma cuestionada constituye «una norma en blanco del derecho administrativo sancionador», lo que implícitamente conecta con las exigencias del art. 25.1 CE. Esta referencia ha permitido a la demandante introducir en sus alegaciones la lesión de este precepto constitucional, por no existir remisión al desarrollo reglamentario para completar el supuesto de hecho tipificado como infracción, y a la demandada considerar que la norma que tipifica esta sanción es clara y no provoca al recurrente indefensión. Las partes han tenido por tanto ocasión de pronunciarse sobre la exigencia de predeterminación normativa de la conducta ilícita, garantía material recogida en el art. 25.1 CE que, a su vez, conecta con la vertiente subjetiva del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE (por todas, STC 100/2003, de 2 de junio, FJ 3). Como recuerda la STC 26/2017, de 16 de febrero, «la falta de referencia a un determinado precepto constitucional en la providencia de apertura del trámite de audiencia y su designación ex novo en el auto de planteamiento únicamente origina la infracción de los requisitos procesales del art. 35.2 LOTC en la medida en que se haya imposibilitado a las partes conocer el contenido de la cuestión», no siendo «exigible a la providencia que inicia el trámite de audiencia la mención específica de los preceptos constitucionales que se estime puedan resultar infringidos, siempre que esta indeterminación sea sólo relativa, en el sentido de que las partes hayan podido conocer el planteamiento de inconstitucionalidad realizado por el juez y, atendidas las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y oponerse a él» (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 3). Esto último es lo que ha sucedido en el presente supuesto en el que las partes han podido alegar sobre la naturaleza de la previsión en aquel precepto recogida y contradecir su contenido y alcance, por lo que no existe ningún problema para que se erija también en parámetro de la constitucionalidad de los preceptos cuestionados» (FJ 1).

Procede entender, por tanto, que el auto de planteamiento no introduce una cuestión nueva sobre la que las partes no hayan tenido ocasión de pronunciarse, sino que, a la vista de las alegaciones, perfila la duda de constitucionalidad que ha dado lugar a este proceso. Por todos, señala al respecto el ATC 34/2015, de 17 de febrero, FJ 2: «reiteradamente hemos declarado “inexcusable que en el trámite de audiencia se identifique el precepto o preceptos que se consideren vulnerados, así como que el juez quede vinculado, en principio, a elevar la cuestión de inconstitucionalidad únicamente sobre los preceptos sometidos a este trámite de alegaciones”, aun cuando hemos matizado que “el órgano judicial puede precisar, modificar o ampliar, en función de las observaciones recibidas, el parámetro de constitucionalidad planteado inicialmente al abrir el trámite de audiencia” (por todas, SSTC 139/2008, de 28 de octubre, FJ 4, 28/2012, de 1 de marzo, FJ 2)».

No resulta por ello motivo determinante de la inadmisión.

b) Por el contrario, la segunda objeción que opone la fiscal general del Estado por incumplimiento de los presupuestos procesales debe ser acogida, pues no se puede considerar que el auto de planteamiento supere el juicio de relevancia. Según el ATC 89/2019, de 16 de julio, FJ 4: la «debida exteriorización del juicio de relevancia (STC 14/1981, de 29 de abril, FJ 1) supone, en definitiva, que el órgano judicial ha de poner de manifiesto ante este Tribunal de qué manera, a la vista del objeto del proceso en curso, la alternativa que encierra la duda de constitucionalidad lo es también, idealmente, pero de modo necesario, para resolver aquél en uno u otro sentido, descartando ya cualquier otro parámetro distinto de la disposición de la ley cuestionada

para llegar a dicha resolución... Sólo cuando sobre los problemas de legalidad ordinaria planteados en el proceso “no pueda ya fundarse una decisión, con independencia de la duda constitucional, podrá ser también reconocida la relevancia que justifica el empleo por el juzgador del instrumento que es la cuestión de inconstitucionalidad”» (ATC 47/2004, de 10 de febrero, FJ 3, y asimismo STC 130/1999, de 1 de julio, FJ 2; AATC 493/1986, de 5 de junio, FFJJ 2 y 3, y 381/2005, de 25 de octubre, FJ 2)».

El auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad no satisface estas exigencias, al omitir todo pronunciamiento acerca de la exigibilidad de las mediciones de los niveles de ruido, aspecto controvertido por las partes tanto en el proceso subyacente a esta cuestión de inconstitucionalidad como en las alegaciones vertidas en el trámite del art. 35.2 LOTC. Ante la ausencia de mediciones en las actuaciones que han dado lugar a la sanción impuesta, las partes ponen de manifiesto su discrepancia sobre la aplicabilidad en el proceso *a quo* de la ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones, aprobada por el ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 26 de abril de 2002, que concreta los niveles de ruido admisibles según zonas, horarios y tipos de actividad, y que exige realizar mediciones a fin de comprobar los niveles de ruido máximos que constan zonificados en la misma. El juez debería haber despejado en uno u otro sentido ese punto antes de enfocar la duda de constitucionalidad, pronunciándose «de manera fundada, aunque provisional, sobre la concurrencia del presupuesto de hecho que la norma cuestionada exige para su aplicación» (ATC 116/2019, de 15 de octubre, FJ 4, y los allí citados). Ese pronunciamiento fundado que exige la doctrina constitucional no puede considerarse satisfecho por vía implícita, ni es, desde luego, competencia de este Tribunal entrar a dirimir si la ausencia de mediciones afecta a la validez de la sanción impuesta o si, como sostiene el ayuntamiento demandado, tales mediciones no son exigibles porque la actividad objeto de la sanción se ha desarrollado sin título habilitante. Pero son problemas de legalidad ordinaria que hubieran requerido un pronunciamiento fundado del juez promotor, y su ausencia compromete la formulación del juicio de relevancia, sin que el Tribunal pueda «sustituir, rectificar o integrar el criterio de los órganos judiciales proponentes» (por todas, STC 166/2012, de 1 de octubre, FJ 2). Ante el silencio del órgano judicial sobre los mismos, pese a que han sido planteados por las partes en el proceso y en el propio trámite de alegaciones del art. 35.2 LOTC, no cabe descartar que la resolución judicial quede desvinculada del juicio de constitucionalidad del art. 63.9 de la Ley 7/2011, quebrando así el inexcusable nexo de subordinación entre el fallo del proceso y la validez de la norma cuestionada.

Ello determina la inadmisión de esta cuestión de inconstitucionalidad.

3. Como pone de manifiesto la fiscal general del Estado, la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de ser considerada, asimismo, notoriamente infundada, en el sentido que este concepto ha sido interpretado por la doctrina constitucional, «que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar de las mismas permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta sea arbitraria» (ATC 89/2019, de 16 de julio, FJ 5, y los allí citados).

La duda de constitucionalidad del órgano promotor de esta cuestión de inconstitucionalidad gira en torno a la insuficiencia del art. 63.9 de la Ley 7/2011, por su formulación abierta e indefinida, a la hora de cumplir las exigencias constitucionales de taxatividad, entendida como predeterminación de la conducta merecedora de reproche (art. 25.1 CE).

El principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, que absorbe el derecho a la legalidad sancionadora administrativa, encierra una doble garantía, material y formal. Si la primera tiene un alcance absoluto, y exige la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, en el ámbito sancionador administrativo la segunda tiene una eficacia relativa o limitada, que

no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4, y las allí citadas).

De esta concepción se extraen dos criterios, ambos recogidos en la citada STC 145/2013, FJ 5. El primero supone que el control de la garantía material, la taxatividad en la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, no puede verificarse con la lectura aislada del precepto legal traído a este proceso constitucional: «[c]omoquiera que las normas con rango de ley pueden limitarse a establecer los ‘elementos esenciales’ de la conducta antijurídica (garantía formal), es claro que en muchos casos corresponderá al reglamento asegurar el cumplimiento de la exigencia constitucional de predeterminación normativa». El segundo puede verse como un corolario del anterior: «[l]a regulación legal de las infracciones administrativas será o no constitucional con entera independencia de lo que establezca el reglamento que la desarrolla, tanto si éste respeta la exigencia constitucional de taxatividad como si no».

Descartado por esa razón que, *per se*, el precepto cuestionado resulte susceptible de vulnerar la garantía material del art. 25.1 CE, resta por examinar la vertiente formal. En cuanto al rango exigible a las normas de derecho administrativo sancionador, existe un amplio campo para la regulación municipal cuando se trata de legalidad sancionadora en una materia en la que está presente el interés local (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6). En palabras de la STC 16/2004, de 23 de febrero: «Esta esfera material básica necesariamente reservada al poder legislativo en el ámbito sancionador se flexibiliza considerablemente, sin embargo, cuando nos encontramos en presencia de normas reglamentarias aprobadas por el pleno de las corporaciones locales dentro de su campo competencial. Ahora bien, esta flexibilización no permite la existencia de reglamentos municipales independientes en materia sancionadora, pues, como afirmamos en la referida STC 132/2001, ‘la mera atribución por ley de competencias a los municipios – conforme a la exigencia del art. 25.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL)– no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por ordenanza municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de ordenanza municipal sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica’ (FJ 6)». La reserva de ley alcanza a establecer «unos criterios mínimos orientativos» conforme a los cuales el ayuntamiento puede «establecer válidamente un cuadro de infracciones en materia de contaminación acústica, por lo que resulta posible que constituyan cobertura legal de las infracciones tipificadas en la ordenanza municipal». En suma, «el principio de reserva de ley en materia sancionatoria exige que una norma con rango de ley formal tipifique las infracciones (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3), o establezca al menos criterios mínimos de antijuridicidad que sirvan de

orientación –además de límite– a las ordenanzas municipales (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6)» (FJ 9).

Es el caso de la protección contra la contaminación acústica, configurada como competencia propia de los municipios, que «ejercerá[n] en todo caso [...] en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas» [art. 25.2 b) LBRL]. Fijando la atención en la legislación sectorial, la Ley del Parlamento de Canarias 7/2011 atribuye a los ayuntamientos «la aprobación de ordenanzas y reglamentos sobre actividades y espectáculos públicos, sin perjuicio de la competencia normativa atribuida al Gobierno de Canarias para el desarrollo de la presente ley, y a los cabildos insulares» (art. 10.1), así como la potestad sancionadora cuando las autoridades locales sean competentes «para autorizar la instalación y puesta en marcha de la actividad o establecimiento [...] o fueren receptoras de la comunicación previa a su instalación o apertura» (art. 51.1). En la misma línea, según la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, «corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta ley» (art. 6), así como la potestad sancionadora, «con carácter general» [art. 30.1 a)]. Incluso en defecto de la legislación sectorial, habría que acudir a lo dispuesto por el título XI LBRL, sobre tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, entre ellas, las relaciones de convivencia de interés local: un concepto de suficiente amplitud que subsumiría las medidas de competencia local de protección contra la contaminación acústica, pues este fenómeno, como ha puesto de relieve la doctrina constitucional, puede llegar a representar un factor psicopatógeno y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos (STC 16/2004, FJ 3).

El art. 63.9 de la Ley 7/2011, al tipificar como infracción grave en materia de actividades clasificadas y espectáculos la «producción de ruidos y molestias», recoge los criterios mínimos de antijuridicidad que han de servir de orientación y límite a las ordenanzas municipales, que son las que habrán de cubrir la exigencia de taxatividad del art. 25.1 CE. Enlazando con las consideraciones recogidas en el fundamento jurídico 2 de esta resolución en relación con el déficit apreciado en la formulación del juicio de relevancia, habrá de ser el juez el que determine si la resolución impugnada en el proceso *a quo* cumple o no las exigencias de predeterminación normativa y motivación que vinculan a los aplicadores del derecho sancionador (por todas, STC 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 8). Pero esa es una cuestión ajena a esta resolución, que no enerva la conclusión de que el art. 63.9 de la Ley 7/2011 no incurre en vulneración del art. 25.1 CE, sin que el auto de planteamiento aporte razonamiento adicional alguno sobre la vulneración autónoma de los arts. 9.3 y 24.2 CE que deba ser objeto de análisis diferenciado.

Por lo expuesto, el Pleno

#### ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a diez 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.