

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5083 *Sala Primera. Sentencia 25/2002, de 11 de febrero de 2002. Recurso de amparo 603/97. Promovido por Hispano-Francesa de Energía Nuclear, S.A., frente a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que confirmó la multa impuesta por el Consejo de Ministros a causa de un incidente en la central nuclear Vandellós-I.*

Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: descripción de conductas con remisión a preceptos reglamentarios que cumple la reserva de ley, pero indeterminación de las sanciones administrativas.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente; don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, y don Roberto García-Calvo y Montiel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 603/97, promovido por la sociedad mercantil Hispano-Francesa de Energía Nuclear, S.A. (HIFRENSA), representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar y asistida por el Abogado don Alberto Raventós Soler, contra la Sentencia de 19 de diciembre de 1996 de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992, confirmatorio del Acuerdo del mismo órgano de 3 de mayo de 1991, por el que se impuso a la recurrente una multa de setenta millones de pesetas. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de guardia el 12 de febrero de 1997, registrado en este Tribunal el día 15 siguiente, el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, en nombre y representación de la empresa Hispano-Francesa de Energía Nuclear, S.A. (HIFRENSA), interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial y los actos administrativos citados en el encabezamiento de la Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo y relevantes para la resolución del caso son los siguientes:

a) El día 19 de octubre de 1989, a las veintiuna horas y treinta y nueve minutos, tuvo lugar en la central nuclear Vandellós-I (Tarragona) un incendio en uno de los equipos convencionales de la misma, concretamente, en el grupo turboalternador principal número dos. La central comunicó el incidente al Centro de Emergencias del Consejo de Seguridad Nuclear (SALEM) a las veintidós horas y once minutos. Con anterioridad, a las veintiuna horas y cuarenta y seis minutos, la central comunicó el incendio al parque de bomberos de Tarragona. La primera llamada al Centro de Coordinación Operativa de Protección Civil (CECOP) se realizó a las cero horas y un minuto del día 20 de octubre de 1989.

b) Como consecuencia del incidente, el Ministro de Industria y Energía, mediante Orden de 27 de noviembre de 1989, impuso a la entidad aquí recurrente una sanción consistente en la suspensión del permiso de explotación definitivo de la Central Nuclear al amparo de lo dispuesto en el art. 92 de la Ley 25/1964, de Energía Nuclear. Por Orden del Ministerio de Industria y Energía de 31 de julio de 1990 se dejó sin efecto, con carácter definitivo, el permiso de explotación para la central en lo que afecta a la operación a potencia de la misma.

c) Con posterioridad a la imposición de estas medidas, y a propuesta del Consejo de Seguridad Nuclear, se incoó por el Ministerio de Industria, Comercio y Energía expediente sancionador como consecuencia del ya mencionado incidente. En el pliego de cargos notificado a la actora se le imputaba un retraso injustificado en el aviso del incidente al SALEM y al CECOP en los siguientes términos: 1) Retraso injustificado en la comunicación del incidente al SALEM y al Gobierno Civil de Tarragona; 2) Comunicación incompleta al SALEM de las circunstancias del incidente, concretamente, falta de información sobre la refrigeración del reactor, y calificación del incidente como categoría I, cuando debió haberse calificado de categoría II; 3) Incumplimiento de la solicitud del Consejo de Seguridad Nuclear de designar una persona responsable de las comunicaciones con el SALEM y el CECOP; 4) Falta de cumplimentación del impreso sobre «notificación de emergencia nuclear»; 5) La solicitud de apoyo exterior no se efectuó a través de los canales establecidos. Todo ello derivado de lo dispuesto en el Plan Básico de Emergencia Nuclear (PBEN) y en el Plan de Emergencia Nuclear de Tarragona (PENTA).

d) Tras la pertinente tramitación, dicho expediente sancionador culminó con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de mayo de 1991, por el que se imponía a la entidad recurrente una multa de setenta millones de pesetas por considerar que había quedado probado el incumplimiento por aquella de lo establecido en el

plan de emergencia interior y en el plan de emergencia nuclear de la provincia de Tarragona en los aspectos que en la propuesta de resolución se expresaba.

e) Contra dicho Acuerdo se interpuso recurso de reposición alegando, entre otros motivos, la falta de tipificación de la conducta sancionada puesto que el art. 91 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, reguladora de la energía nuclear, no describía las actuaciones que se consideraban infracciones ni las clasificaba atendiendo a su mayor o menor gravedad. El recurso fue desestimado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992, en cuyos fundamentos jurídicos se reitera que la actuación de la entidad recurrente el día del incidente «supone un retraso en la comunicación inicial a la citada Sala de Emergencia del CSN (SALEM) y un claro incumplimiento de lo establecido en el Plan Básico de Emergencia y en el Plan de Emergencia Nuclear de la Provincia de Tarragona (PENTA), donde se expresa que las emergencias deberán declararse y comunicarse a las Autoridades «tan pronto como sea posible»». En relación a la alegada falta de tipificación, el Acuerdo afirma que la Ley 25/1964, en el art. 91, y el art. 2, c) y d) de la Ley 15/1980, tipifican la infracción cometida puesto que ésta supuso una transgresión de las obligaciones claras y contundentes de «comunicar datos», «condiciones de seguridad», o «cumplimiento de las normas y condicionamientos establecidos tanto de tipo general como los particulares de cada instalación», exigencias que además venían especificadas en el Plan de Emergencia Interior y en el Plan de Emergencia Nuclear de la Provincia de Tarragona.

f) Frente a la anterior Resolución, la entidad demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo, alegando entre otros motivos vulneración del art. 25.1 CE por entender que el hecho infractor que se le imputó no estaba tipificado en la Ley. El recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1996, en la que se declara que los actos administrativos impugnados son conformes a Derecho. En el fundamento jurídico tercero, la Sala afirma que la infracción por la que fue sancionada la entidad está tipificada en la Ley puesto que la empresa incumplió los mandatos contenidos en el art. 91 de la citada Ley 25/1964, que obliga a comunicar a la Administración los datos referentes a las condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal, así como los datos referentes a la explotación de las instalaciones nucleares. Por otro lado, la empresa habría incumplido la específica obligación que le incumbía de comunicar el incidente a la Administración mediante la «notificación de emergencias nucleares», y ni tan siquiera fue diligente en la comunicación de los datos, actitud que supuso un incumplimiento del citado precepto legal, y de lo establecido en el Plan Básico de Emergencia Nuclear y en el Plan de Emergencia Nuclear de Tarragona.

3. La entidad demandante de amparo aduce en primer lugar vulneración del art. 25.1 CE por infracción del principio de legalidad sancionadora y del principio de tipicidad de las infracciones administrativas. Señala que el Acuerdo del Consejo de Ministros y la Sentencia impugnada la sancionaron de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 91 a 93 de la Ley 25/1964, modificados por el art. 2, d) y la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, y que el citado art. 91 incumple la garantía material y formal exigida por el art. 25.1 CE, puesto que se limita a enunciar que la infracción de preceptos legales y reglamentarios sobre determinadas materias, como el «registro y comunicación de datos», será sancionada, remitiendo para su tipificación al PBEN, regulado en la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1989, una norma infralegal que carece de la cobertura

legal necesaria. No existirían pues, según la recurrente, preceptos legales que tipificaran las infracciones por las que fue sancionada, puesto que el citado art. 91 de la Ley 25/1964 no concreta las obligaciones relativas a la comunicación de datos cuyo incumplimiento constituye una infracción, remitiendo para ello exclusivamente a normas infralegales, como el PBEN, que tipifica una infracción *ex novo* sin la preceptiva cobertura legal.

Alega en segundo lugar vulneración del mismo precepto constitucional (art. 25.1 CE) por infracción del principio de tipicidad de las sanciones impuestas, puesto que la regulación de éstas infringe la garantía material de predeterminación de las sanciones y de la correspondencia necesaria entre éstas y las infracciones, omitiendo cualquier criterio de graduación. Esta infracción no se vería afectada por el hecho de que las repetidas sanciones se hallen en una ley preconstitucional (Ley 25/1964), dado que la tipificación de las infracciones se lleva a cabo con el concurso de otra ley postconstitucional (Ley 15/1980), y de una norma infralegal, también postconstitucional (Orden Ministerial de 29 de marzo de 1989), con lo cual ha de reputarse en su globalidad un régimen sancionador postconstitucional, al que no es aplicable la flexibilización de las exigencias constitucionales del art. 25.1 CE, según la conocida doctrina de este Tribunal. En realidad, el legislador postconstitucional habría reconocido la insuficiencia de dicho régimen al modificarlo mediante la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, que tipifica debidamente las infracciones y las sanciones.

Se denuncia en tercer lugar vulneración del art. 25.1 CE por infracción del principio *non bis in idem* al haber sido sancionada la entidad en primer lugar por la Orden Ministerial de 27 de noviembre de 1989, y después mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de mayo de 1991, existiendo entre ambas sanciones una identidad de sujeto, de hechos y de fundamento.

Una cuarta queja se formula por vulneración del art. 25.1 CE, en relación al art. 9.3 CE, por prescripción de la infracción sancionada puesto que la Administración no llevó a cabo ninguna actuación entre el 2 de marzo de 1990, en que la entidad formuló alegaciones frente al pliego de cargos, y el 28 de febrero de 1991, en que se le notificó la propuesta de resolución, sin que pueda entenderse interrumpida tal prescripción por diligencias vacías de contenido dictadas sin conocimiento del interesado.

En quinto lugar, se alega vulneración del art. 24.1 CE por haber incurrido la Sentencia del Tribunal Supremo en un vicio de incongruencia omisiva, tanto en relación a los hechos probados, omitiendo que entre el inicio del incidente y el primer aviso al SALEM transcurrieron veintinueve minutos; como en lo referente a las peticiones del recurrente, puesto que nada se dice respecto de la alegada infracción del principio *non bis in idem*; así como en lo relativo al Derecho aplicable, al no tomar en consideración el nuevo régimen sancionador introducido por la Ley 40/1994, la cual establece criterios de graduación de la sanción impuesta cuya aplicación podría ser más favorable que la normativa aplicada.

En último término, se aduce vulneración del art. 24.2 CE por la inexistencia de una segunda instancia jurisdiccional independiente, garantía del orden penal trasladable a la actuación sancionadora de la Administración, dado que únicamente el Tribunal Supremo, en primera y única instancia, ha conocido de la adecuación a Derecho de la sanción impuesta.

Subsidiariamente, se alega vulneración del art. 25.1 CE por infracción del principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción administrativa, puesto que puede deducirse de la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980 que la sanción de setenta millones de

pesetas impuesta a la entidad es una sanción muy grave, en su grado medio, calificación incorrecta si se acude a los nuevos criterios fijados por la Ley 40/1994, que da nueva redacción a los arts. 91 y 92 de la Ley 25/1964.

Con base en los motivos transcritos se solicita que se dicte Sentencia otorgando el amparo, y se declare la nulidad de los Acuerdos impugnados y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1996. Subsidiariamente, se interesa la anulación de esta última, por vulnerar los arts. 24 y 25 CE, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a la votación y fallo de la misma, ordenando que se conceda trámite a las partes para formular alegaciones en relación al nuevo régimen sancionador introducido por la Ley 40/1994.

4. Por providencia de 23 de marzo de 1998, la Sección Segunda del Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente al Tribunal Supremo para que en el plazo de diez días remitiese testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 6893/92, interesando al propio tiempo que se emplazase a quienes fueron parte en el mencionado proceso, con excepción de la recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el presente proceso.

5. Por providencia de la misma fecha, la Sección Segunda del Tribunal acordó formar la oportuna pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 LOTC, y otorgar un plazo de tres días a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que estimaren pertinente sobre la suspensión solicitada.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sala Primera del Tribunal dictó Auto de 4 de mayo de 1998 por el que acordó denegar la suspensión de la ejecución del Acuerdo del Consejo de Ministros y de la Sentencia del Tribunal Supremo impugnados.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de abril de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en este proceso de amparo, solicitando que se entendieran con él las actuaciones sucesivas.

7. Por providencia de la Sección Primera de 4 de mayo de 1998, se tuvieron por recibidas las actuaciones remitidas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo y el escrito del Abogado del Estado, a quien se tuvo por personado y parte en el presente recurso. Asimismo, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por convenientes.

8. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de mayo de 1998, en el que interesa la desestimación del recurso de amparo con base en los argumentos que resumidamente se exponen a continuación. En relación a la alegada vulneración del principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, por no permitir la Ley 25/1964 conocer las conductas y omisiones infractoras, señala que dicha norma contiene una lista cerrada de infracciones, y su art. 91 efectúa una relación de conductas para cuya tipificación se sirve de las prohibiciones legales y reglamentarias a las que se remite. En concreto, en materia de comunicación de datos, el precepto manda que se comuniquen a la Administración aquéllos referentes a las condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal, así como aquéllos que afectan a la explotación de las instalaciones nucleares. La relativa indeterminación de la Ley sobre los supuestos concretos no excluye la identificación de determinados tipos de conducta como ilegítimas y sancionables porque ello es inferible con un grado absoluto

de certeza. Así, el deber de comunicación a la Administración de cualquier evento que interese a los objetivos de la Ley, como la protección de la vida, la salud y hacienda de los ciudadanos, hace previsible la acción sancionadora.

En relación a la infracción del principio de predeterminación normativa de las sanciones (art. 25.1 CE), admite que resultaría más adecuado a las exigencias constitucionales una tipificación más precisa en las cuantías, pero señala que no puede exigirse a una Ley preconstitucional el cumplimiento de criterios que no estaban constitucionalmente establecidos en el momento de su promulgación, sin que la posterior modificación del texto legal la convierta en una norma postconstitucional.

Tampoco debería ser acogida la queja por vulneración del principio *non bis in idem*, por no haber sido invocada en la vía judicial previa, y porque no existió propiamente duplicación sancionadora entre la previa suspensión del permiso de explotación y la posterior imposición de la multa. La misma suerte debería correr la alegada vulneración del art. 25.1 CE por la incorrecta aplicación de la prescripción, puesto que se trata de una cuestión ajena a la tutela de los derechos fundamentales.

Señala el Abogado del Estado que la denunciada incongruencia omisiva en la que habría incurrido la Sentencia impugnada no es tal sino un desajuste entre el razonamiento fáctico que el demandante quería ver como base de la Sentencia y el que ésta finalmente atendió. Por otra parte, y en relación a la inaplicación del régimen supuestamente más favorable de la Ley 40/1994, afirma que se trata de una cuestión relativa a la eventual proyección retroactiva de las normas sancionadoras más favorables, que no integra el requisito procesal de la congruencia.

En cuanto a la infracción del art. 24.2 CE por la inexistencia de una segunda instancia jurisdiccional, aduce el Abogado del Estado que según nuestra jurisprudencia se trata de una garantía que atañe exclusivamente al proceso penal. Finalmente, la denunciada vulneración del art. 25.1 CE por infracción del principio de proporcionalidad tampoco debería acogerse por cuanto tal principio se invoca sin conexión con otros preceptos constitucionales, basándose exclusivamente en una indebida apreciación de los hechos por parte del Tribunal Supremo y en una interpretación de las previsiones sancionadoras de la Ley 40/1994.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 28 de mayo de 1998, en el que, después de señalar el carácter mixto del presente amparo, pasa a analizar los diversos motivos alegados por la entidad recurrente, concluyendo con la solicitud de estimación del recurso por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora.

A juicio del Fiscal, carece de contenido constitucional la queja por vulneración del derecho a la doble instancia porque el art. 14.5 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos lo acoge exclusivamente para el proceso penal, sin cubrir tal norma la extensión al proceso contencioso-administrativo. Tampoco debería acogerse el denunciado vicio de incongruencia omisiva puesto que la no inclusión en los hechos probados de un punto considerado importante por la recurrente no afecta al derecho a la tutela judicial; por otra parte, la denuncia formulada en su día por infracción del principio *non bis in idem* debe entenderse desestimada de forma tácita en la Sentencia del Tribunal Supremo; tampoco la ausencia de resolución sobre la posible aplicación retroactiva de la Ley 40/1994 habría comportado incongruencia.

Sostiene el Ministerio Fiscal que la denunciada infracción del principio *non bis in idem* debe ser desestimada por cuanto la medida adoptada por la Orden del Ministerio de Industria no se fundó en la Ley 25/1964, y no tuvo carácter sancionador sino cautelar, a fin de pro-

teger la seguridad de las personas y del medio ambiente. Igualmente debe ser rechazada la denunciada infracción del principio de legalidad por prescripción de la infracción sancionada, puesto que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria. Asimismo, la queja por violación de dicho principio desde la perspectiva de la proporcionalidad de la sanción ha de ser desestimada porque tal principio, en abstracto, no se integra en el derecho fundamental a la legalidad sancionadora.

Por el contrario, el Ministerio Fiscal entiende que sí se produjo una infracción del principio de legalidad sancionadora por la carencia de determinación legal del núcleo esencial de la infracción por la que se sancionó a la recurrente, puesto que la descripción de dicha infracción que se hace en el art. 91 de la Ley de 25/1964 y en el Decreto 2.869/1972, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, impiden al interesado conocer con anticipación qué conductas pueden ser sancionadas, infringiendo la seguridad jurídica. Igualmente debería ser estimado este motivo por cuanto la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, que modificó la Ley de 25/1964, no hace mención a la posible relación entre la gravedad de la infracción y la sanción resultante, de modo que el administrado ignora *a priori* la sanción que pudiera corresponderle según el tipo de infracción.

10. En su escrito de alegaciones registrado en este Tribunal el 3 de junio de 1998, la representación procesal de la entidad recurrente en amparo da por reproducidos los argumentos contenidos en la demanda, insistiendo en que la privación de un doble grado de control jurisdiccional de la sanción impuesta resulta atentatoria al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.2 CE, en relación con el art. 14.4 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966, interpretado el primero a la luz del art. 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y la doctrina sobre el mismo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por ello, entiende que esa exclusión del doble control debe conducir a una mayor extensión del ámbito del enjuiciamiento que corresponde a este Tribunal en los recursos de amparo.

11. Por providencia de 24 de enero de 2002 se señaló para votación y fallo de la presente Sentencia el 28 siguiente del mismo mes y año, día en el que se inició el trámite que ha finalizado hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene carácter mixto: Por un lado se dirige contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992, confirmatorio del Acuerdo de 3 de mayo de 1991, por el que se sancionó a la recurrente con multa de setenta millones de pesetas; por otro, el amparo se impetra respecto de la Sentencia de 19 de diciembre de 1996 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el primero de los citados Acuerdos, confirmando la sanción impuesta.

La demandante imputa a las resoluciones administrativas sancionadoras, y a la Sentencia que las confirma, cinco vulneraciones del art. 25.1 CE. La primera, por infracción del principio de legalidad sancionadora y del principio de tipicidad de las infracciones administrativas, pues la multa se impuso en aplicación de lo dispuesto en los arts. 91 a 93 de la Ley 25/1964, modificados por el art. 2 d) y la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, preceptos que incumplirían la garantía material (tipicidad) y formal (reserva de Ley) exigida por el art. 25.1 CE. En concreto, se alega que el art. 91 de la Ley 25/1964 se limita a enunciar que la infracción de preceptos legales y reglamentarios sobre «registro y comunicación de datos» será sancionada gubernati-

vamente, remitiendo para su tipificación a una norma infralegal, el Plan básico de emergencia nuclear (PBEN), regulado en la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1989.

La segunda vulneración del art. 25.1 CE se habría producido por infracción del principio de la predeterminación normativa de las sanciones impuestas, ya que su regulación incumpliría la garantía material de la configuración precisa de las sanciones y de la correspondencia necesaria entre éstas y las infracciones, omitiendo cualquier criterio de graduación.

La tercera vulneración del art. 25.1 CE la funda la recurrente en la infracción del principio *non bis in idem* por haber sido doblemente sancionada: Por la Orden Ministerial de 27 de noviembre de 1989, que acordaba la suspensión del permiso de explotación definitivo de la central nuclear, que ya era una sanción, y mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros aquí impugnado, existiendo entre ambas sanciones una identidad de sujeto, de hechos y de fundamento.

La cuarta vulneración del art. 25.1 CE se denuncia en relación con el art. 9.3 CE, por no haberse apreciado la prescripción de la infracción sancionada, que habría tenido lugar por la inactividad de la Administración entre el 2 de marzo de 1990, en que la entidad formuló alegaciones frente al pliego de cargos, y el 28 de febrero de 1991, en que se le notificó la propuesta de resolución.

Finalmente, y de forma subsidiaria, se denuncia una quinta vulneración del art. 25.1 CE por infracción del principio de proporcionalidad en la aplicación de la sanción administrativa, puesto que según la recurrente puede deducirse de la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, que la sanción de setenta millones de pesetas impuesta a la entidad es una sanción muy grave, en su grado medio, calificación incorrecta si se acuden a los nuevos criterios fijados por la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, que da nueva redacción a los arts. 91 y 92 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, reguladora de la energía nuclear.

La demandante imputa a la Sentencia del Tribunal Supremo la vulneración del art. 24.1 CE por haber incurrido en un vicio de incongruencia omisiva en tres extremos: En relación con los hechos probados, omitiendo que entre el inicio del incidente y el primer aviso al Centro de Emergencias del Consejo de Seguridad Nuclear (SALEM) transcurrieron veintinueve minutos, en lo referente a las peticiones del recurrente, puesto que nada se dice respecto de la alegada infracción del principio *non bis in idem*, y en lo relativo al Derecho aplicable, al no tomar en consideración el nuevo régimen sancionador introducido por la Ley 40/1994, la cual establece criterios de graduación de la sanción impuesta cuya aplicación podría ser más favorable que la de la normativa anterior.

Por último, se aduce vulneración del art. 24.2 CE por la inexistencia de una doble instancia jurisdiccional revisora de la sanción, garantía del orden penal trasladable a la actuación sancionadora de la Administración, de acuerdo con las normas internacionales sobre derechos y libertades.

El Abogado del Estado propone la desestimación de la demanda, rechazando todas las quejas de la recurrente. A su juicio, no se habría vulnerado el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) puesto que el art. 91 de la Ley 25/1964 tipifica las conductas en materia de comunicación de datos a la Administración con un grado absoluto de certeza, especialmente los referentes a las condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal. Asimismo, señala que no pueden exigirse a una Ley preconstitucional las garantías de predeterminación normativa que la vigente Constitución esta-

blece respecto de las cuantías de las sanciones. Por otro lado, debería rechazarse el motivo relativo al principio de proporcionalidad puesto que se invoca sin conexión con otros preceptos constitucionales.

Según el Abogado del Estado, tampoco debería acogerse la vulneración del principio *non bis in idem*, por no haberse producido duplicación de sanciones; ni la queja por prescripción, por tratarse de una cuestión ajena a los derechos fundamentales; ni la infracción de la garantía de una doble instancia, que abarcaría solo al proceso penal.

Finalmente, entiende que la Sentencia del Tribunal Supremo no incurrió en incongruencia omisiva por no incluir un determinado hecho en el razonamiento fáctico, ni al omitir una referencia a la aplicación de la Ley 40/1994, supuestamente más favorable.

El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa la estimación del amparo por considerar que se vulneró el principio de legalidad sancionadora al carecer de determinación legal el núcleo esencial de la infracción por la que se sancionó a la recurrente, puesto que su descripción en el art. 91 de la Ley 25/1964 y en el Decreto 2.869/1972 impiden al interesado conocer las conductas sancionables. Asimismo, entiende que la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, que modificó la Ley 25/1964, no establece una relación entre la gravedad de la infracción y la sanción resultante. El Fiscal propone desestimar los restantes motivos de amparo.

2. Del carácter mixto de este proceso de amparo y habida cuenta de la petición principal del suplico de la demanda que lo ha generado, deriva (SSTC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 1; 219/1991, de 25 de noviembre, FF JJ 1 y 2, y 1/2001, de 15 de enero, FF JJ 2 y 3) un «orden lógico de examen de las infracciones sometidas a nuestro conocimiento» (STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 2) que conduce, ante todo, al estudio de las alegadas vulneraciones del «contenido esencial del principio de legalidad del derecho estatal sancionador» (STC 22/1990, de 15 de febrero, FJ 7), pues la recurrente entiende que tanto los actos administrativos como la Sentencia aquí impugnados vulneran la doble garantía material y formal que en materia sancionadora consagra el art. 25.1 CE.

Para determinar si efectivamente se produjo tal infracción, conviene recordar algunos datos del procedimiento sancionador y del posterior proceso contencioso-administrativo. La actora, entidad mercantil que desde 1982 gozaba de permiso para la explotación de la central nuclear de Vandellós-I, fue sancionada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de mayo de 1991 con multa de setenta millones de pesetas por incumplimiento de lo establecido en el plan básico de emergencia nuclear y en el plan de emergencia nuclear de la provincia de Tarragona durante el incendio que se produjo en dicha instalación el 19 de octubre de 1989. La infracción consistió, concretamente, en el retraso injustificado en la comunicación de información al Centro de Emergencia del Consejo de Seguridad Nuclear y al Centro de Coordinación Operativa de Protección Civil (CECOP), así como la falta de cumplimentación del impreso sobre «notificación de emergencia nuclear».

La anterior resolución fue confirmada por el posterior Acuerdo de 7 de febrero de 1992, donde se señala que, de conformidad con el art. 91 de la Ley 25/1964, y el art. 2, c) y d) de la Ley 15/1980, la infracción cometida supuso una transgresión de las obligaciones claras y contundentes de «comunicar datos», «condiciones de seguridad», o «cumplimiento de las normas y condicionamientos establecidos tanto de tipo general como los particulares de cada instalación», exigencias especificadas en el plan de emergencia interior y en el Plan de Emergencia Nuclear de la Provincia de Tarragona (PENTA).

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo declaró ajustada a Derecho la sanción por entender que la recurrente incumplió los mandatos del art. 91 de la Ley 25/1964, así como lo establecido en el PBEN y el PENTA, que obligan a comunicar a la Administración los datos referentes a las condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal, y los datos referentes a la explotación de las instalaciones nucleares. La empresa habría incumplido la específica obligación de comunicar el incidente mediante la «notificación de emergencias nucleares» y no habría mantenido una actitud de debida diligencia en la notificación de los datos.

3. Así las cosas, será de subrayar que las normas principales que han servido de fundamento para la imposición de la sanción atribuida a la recurrente en amparo son el art. 91 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, así como lo establecido en el plan básico de emergencia nuclear, publicado por Orden Ministerial de 29 de marzo de 1989.

El art. 91 de la Ley 25/1964 dispone: «La infracción de los preceptos legales y reglamentarios sobre extracción, tratamiento y obtención de minerales radiactivos, registro y comunicación de datos, métodos de trabajo, condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal, manipulación, transporte, utilización y desecho de materiales e isótopos radiactivos, así como de los referentes al montaje y explotación de las instalaciones nucleares o de cualquier otra instalación que produzca o trabaje con dispositivos que generen radiaciones ionizantes, será sancionada gubernativamente».

Por su parte, la Ley 15/1980 modificó los arts. 92 y 93 de la anterior, estableciendo en su art. 2 d) la competencia del Consejo de Seguridad Nuclear para proponer la «imposición de las sanciones legalmente establecidas sobre energía nuclear incluida la anulación de licencias, permisos o autorizaciones» y prescribiendo en su Disposición adicional segunda que: «La cuantía de las sanciones a que hace referencia el artículo segundo, apartado d) de la presente Ley y la competencia de la imposición de las mismas será la siguiente: — Autoridades y Jefes de Servicio provinciales regionales, hasta quinientas mil pesetas; — Directores generales y Autoridades de nivel equivalente, hasta cinco millones de pesetas; — Ministro de Industria y Energía, hasta diez millones de pesetas; - Consejo de Ministros, hasta cien millones de pesetas».

Finalmente, el plan básico de emergencia nuclear, aprobado por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 3 de marzo de 1989 y publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 89/1989, de 14 de abril (arts. 8 y 11 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil y STC 133/1990, de 19 de julio) dispone que «inmediatamente después de la identificación del suceso iniciador, el Director de Emergencia efectuará su notificación al CECOP y al SALEM» (apartado III.1.1).

4. Sobre esta base, importa recordar nuestra consolidada jurisprudencia sobre las exigencias del art. 25.1 de la Constitución en el ámbito sancionador administrativo. Para ello, debemos comenzar señalando que el derecho fundamental enunciado en aquel precepto incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y 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 nece-

sario 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 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (por todas, STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2).

A partir de ahí, hemos precisado que la garantía material contenida en aquel precepto tiene un alcance absoluto, como se afirma en la Sentencia citada, de manera que la norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa (SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2; 116/1993, de 29 de marzo, FJ 3; 153/1996, de 30 de septiembre, FJ 3). Por el contrario, la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (SSTC 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 29/1989, de 6 de febrero, FJ 2; 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), que no excluiría la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; 42/1987, FJ 2; 3/1988, de 21 de enero, FJ 9). Lo que el art. 25.1 CE prohíbe, hemos matizado, es la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley (SSTC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10.b; 116/1999, de 17 de junio, FJ 16; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3).

5. A la luz de esta jurisprudencia, puede afirmarse que en el presente caso no se han incumplido las exigencias del art. 25.1 CE en la tipificación de la infracción.

La entidad recurrente fue sancionada por incumplir los mandatos del art. 91 de la Ley 25/1964, el cual establece que «la infracción de los preceptos legales y reglamentarios» sobre determinadas materias, entre otras, «registro y comunicación de datos» y «condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal», «será sancionada gubernativamente»; y por incumplir lo establecido en el plan básico de energía nuclear, que dispone: «Inmediatamente después de la identificación del suceso iniciador [que pueda conducir a una emergencia], el Director de Emergencia efectuará su notificación al CECOP y al SALEM» (apartado III.1.1).

Desde el punto de vista de la garantía material contenida en el art. 25.1 CE, exigible también a normas preconstitucionales (STC 116/1993, FJ 3) como la aquí examinada, hemos declarado que no vulnera la exigencia de *lex certa* la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes y obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión (SSTC 219/1989, FJ 5; 116/1993, FJ 3). Por lo tanto, el art. 25.1 CE no excluye que la norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3). Como ha expresado concisamente la reciente STC 132/2001, de 8 de junio, el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio (FJ 5).

Pues bien, ningún reproche puede realizarse ex art. 25.1 CE a la remisión que el art. 91 de la Ley 25/1964 hace a normas reglamentarias para integrar el tipo legal de infracción administrativa, pues no puede entenderse que la remisión que efectúa dicha norma a «preceptos legales y reglamentarios» sobre «registro y comunicación de datos» y «condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal» impidiera al interesado conocer las conductas sancionables. El precepto legal, a) describe una conducta claramente consistente en la omisión de la comunicación de datos, y b) concreta que éstos, en lo que ahora importa, se refieran a las condiciones de seguridad técnica y a la explotación de las instalaciones nucleares, elementos ambos perfilados por el plan básico de emergencia nuclear que insistentemente alude a la «detección a tiempo» de anomalías (Presentación, ap. III) y a la notificación a la autoridad competente de los sucesos que puedan producir daños a las personas o sus bienes (ap. I, Bases y I.3.a, Principios), notificación ésta que ha de producirse «inmediatamente» después de la identificación del suceso iniciador (ap. III.1.1), lo que no pasa de ser una obviedad, claramente contenida en una Ley dirigida a proteger vidas, salud y haciendas (art. 1.b) de los gravísimos daños que puede ocasionar un accidente nuclear y que reclaman urgentísimas medidas preventivas.

Así las cosas, sin necesidad de insistir en la muy importante cualificación del personal de las instalaciones nucleares y radiactivas (Título V del Decreto 2.869/1972, de 21 de julio), ha de concluirse que la normativa indicada permitía predecir con suficiente grado de certeza que existía una infracción administrativa consistente en la tardanza en la comunicación de un suceso generador de peligro, lo que sin duda incluía el incidente litigioso, dada la descripción que del mismo hace la Sentencia impugnada: «Al producirse el incendio en la Central Nuclear de Vandellós-I, a las 21 horas, 39 minutos, del día 19 de octubre de 1989, en el grupo turboalternador principal, número 2, que determinó la rotura de las tuberías de aceite de lubricación de la turbina y una fuga de hidrógeno de refrigeración del alternador, el personal de turno procedió al inicio de las labores de extinción del incendio inmediatamente. Veinte minutos después, en la Sala de Control se observaron problemas en la regulación automática de la alimentación al cambiador principal de calor, lo que provocaba paradas y arranques alternativos y simultáneos de las bombas de alimentación del agua al cambiador, por bajo nivel en los tanques de alimentación complementarios. También que los tanques de almacenamiento de agua EDOK y de transferencias TFOR, perdían nivel y que la cava empezó a inundarse». Cuestión distinta y ajena a esta jurisdicción constitucional (art. 44.1.b LOTC) es la relativa al hecho, que la resolución judicial entiende probado, de la inexistencia y tardanza en las distintas comunicaciones del acontecimiento. Ha de concluirse así que el conjunto normativo señalado ofrece un nivel de previsibilidad y certeza que cumple las exigencias de *lex certa*, y por ello su aplicación a la recurrente no vulneró, en este punto, la garantía material contenida en el art. 25.1 CE.

La conclusión anterior hace asimismo inviable la queja por vulneración de la garantía formal del art. 25.1 CE. En efecto, hemos declarado que la reserva de ley contenida en este precepto constitucional prohíbe dejar a la potestad reglamentaria, por entero y *ex novo*, la definición de las conductas susceptibles de sanción (STC 60/2000, FJ 4), circunstancia que no se da en el presente supuesto, pues, incluso preconstituyendo de que se trataba de una normativa preconstitucional (SSTC 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7; 42/1987, de 7 de abril, FJ 3; y 177/1992, de 1 de diciembre, FJ 3), ha de subrayarse que la norma legal, como hemos afirmado, tipifica los elementos esenciales de la conducta por la

que fue sancionada la entidad demandante de amparo. Y aún podría añadirse que las concreciones del plan básico entroncan directamente con la expresa finalidad de la Ley: «Proteger vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear y de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes» [art. 1. b)].

6. Descartada la queja por vulneración del principio de tipicidad de las infracciones, debemos examinar ahora la relativa a la predeterminación normativa de las sanciones, garantizada asimismo por el art. 25.1 CE. Alega la entidad solicitante de amparo, coincidiendo con ella el Ministerio Fiscal, que la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, modificativa de los arts. 92 y 93 de la Ley 25/1964, incumple la garantía material de tal predeterminación porque establece la cuantía de aquéllas omitiendo cualquier graduación, fijando sus límites máximos en función de la autoridad competente, y sin ninguna correspondencia con las infracciones, lo cual impide al administrado conocer la sanción que pudiera corresponderle según el tipo de infracción.

Formulada en estos términos, la queja debe ser acogida. En efecto, hemos afirmado que la exigencia material absoluta de predeterminación normativa afecta no sólo a la tipificación de las infracciones, sino también a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 3). Con base en este canon, hemos reprobado explícitamente en otros pronunciamientos la técnica utilizada por la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, que modificó el art. 93 de la Ley 25/1964, dado que en ella no se establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, a quien no se garantiza mínimamente la seguridad jurídica. Esta técnica legislativa en sí misma infringe directamente el art. 25.1 CE al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones (STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 2), y por ello su aplicación en el presente caso vulneró el derecho a la legalidad sancionadora de la demandante.

Y así lo ha entendido también el propio Tribunal Supremo en las Sentencias de 8 de enero de 1998 y de 2 de diciembre de 1999, relativas precisamente a la aquí examinada Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980.

7. De lo anterior se concluye que la sanción impuesta a la entidad recurrente en base a la Ley 25/1964 (arts. 92 y 93), y a la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, infringió el principio de legalidad de las sanciones y por ello los Acuerdos del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992 y de 3 de mayo de 1991, así como la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1996 que los confirmó, vulneraron el derecho de la demandante a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). En consecuencia, procedente será el otorgamiento del amparo solicitado, declarando la nulidad de las resoluciones administrativas y de la Sentencia impugnada en el presente recurso, lo que hace innecesario el examen de las restantes quejas formuladas en la demanda.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la entidad Hispano-Francesa de Energía Nuclear, S.A. (HIFRENSA) y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de las resoluciones administrativas y la Sentencia impugnadas en el presente recurso.

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

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.

5084 *Sala Segunda. Sentencia 26/2002, de 11 de febrero de 2002. Recurso de amparo 2123/97. Promovido por Oper Tenerife, S.A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que desestimó su demanda contra la Comunidad Autónoma sobre multa impuesta por infracción del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de Canarias.*

Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: infracción administrativa que carece de cobertura legal.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente; don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2123/97, promovido por la entidad Oper Tenerife, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Antonio García San Miguel y Orueta y asistida de la Letrada doña Alicia González Alonso, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de abril de 1997, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 55/96, y contra la Resolución de 20 de noviembre de 1995 del Consejero de la Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Comunidad Autónoma de Canarias, representada y defendida por la Letrada doña Begoña Ibarra García. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.