

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 277** *Sala Primera. Sentencia 135/2010, de 2 de diciembre de 2010. Recurso de amparo 10981-2006. Promovido por la comunidad de bienes Juan Cebrián, C.B., frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete que confirma la sanción administrativa impuesta en materia de sustancias y residuos en animales vivos. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción administrativa impuesta en aplicación de un reglamento carente de cobertura legal.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 10981-2006, promovido por la comunidad de bienes Juan Cebrián C.B., representada por la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Martínez Martínez, bajo la dirección del Letrado don Antonio Castillo Aroca, contra la Sentencia núm. 212, de 2 de octubre de 2006, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete. Ha comparecido la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, bajo la dirección del Letrado don Antonio Castillo Fernández. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Martínez Martínez, en nombre y representación de la comunidad de bienes Juan Cebrián C.B., bajo la dirección letrada de don Antonio Castillo Aroca, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia que se menciona en el encabezamiento. En la demanda de amparo se alega que la resolución recurrida ha vulnerado sus derechos a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2. Esta demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La recurrente en amparo es una entidad que se dedica a la explotación agropecuaria de una granja porcina en la localidad de La Roda. El 29 de junio de 2004 inspectores dependientes de la Delegación Provincial de Sanidad de Cuenca se presentaron en el matadero de Las Pedroñeras procediendo, de forma aleatoria, a la toma de muestras de cinco animales de la especie porcina procedentes de la explotación Juan Cebrián C.B., para el examen de sulfamidas, sustancias que, de estar presentes en los tejidos comestibles de los animales, pueden resultar nocivas para la salud humana. La toma de muestras se hizo, tal y como aparece en el acta de inspección núm. 000738, en presencia de don Isidoro Mesas Martínez, encargado del matadero. Las muestras serían posteriormente enviadas al laboratorio de la Delegación Provincial de Sanidad de Toledo, dando como resultado la presencia de cantidades variables de un tipo de sulfamida (sulfametazina). Según el Reglamento comunitario 2377/90/CE tal y como es incorporado en el texto del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, que establece las medidas de control aplicables a

determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos, existen unos límites máximos de los residuos de este tipo de sustancias farmacológicas (antibióticos) en los tejidos comestibles de un animal, límites que se sobrepasan en dos de las muestras analizadas, razón por la cual se propone, mediante Acuerdo de la Delegación Provincial de Albacete de la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 28 de octubre de 2004, incoar el procedimiento sancionador 232/04-S contra quien hoy es recurrente en amparo, siéndole notificado ese Acuerdo el 3 de noviembre de 2004.

b) El día 4 de noviembre de 2004, se formulan alegaciones, interesando la comunidad de bienes Juan Cebrián la realización de análisis contradictorio, negando que las muestras tomadas y analizadas correspondieran a ganado de su explotación, alegando falsedad del acta de inspección en lo que hace a la presencia de don Isidoro Mesas Martínez, y alegando indefensión por no haber sido requerida su presencia para la toma de muestras y el levantamiento de actas. En la instrucción del expediente administrativo se realiza efectivamente un primer análisis contradictorio, que arroja un resultado favorable a la recurrente y un último análisis dirimente que realizará el Centro Nacional de Alimentación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, entendiéndose la misma que el análisis es positivo en cuanto a la presencia de sulfametazinas, si bien, a juicio de la demandante, los niveles de esta sustancia encontrados no sobrepasan los límites establecidos en la normativa reglamentaria. En el curso del procedimiento administrativo, la instructora del mismo solicita dos informes al servicio de salud pública y participación de la Delegación Provincial de Albacete de la Consejería de Sanidad de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con el fin de conocer el peligro potencial que la sustancia detectada supone en la salud pública, y poder proceder así a una más precisa determinación de la responsabilidad de la razón social Juan Cebrián C.B. De ese informe resulta que existen riesgos potenciales para la salud humana en caso de sobrepasarse el límite máximo de residuos establecido.

c) El 3 de mayo de 2005, y frente a la propuesta de resolución de 13 de abril de 2005, en la que se plantea imponer a la razón social Juan Cebrián, C.B. una sanción económica de 3.005,6 €, esta última presenta alegaciones afirmando que se ha producido indefensión: 1.º por no haber quedado probado que los animales fueran de su explotación; 2.º por existir falsedad en el acta de inspección; 3.º por no haber sido llamada la recurrente a presenciar la toma de muestras para la identificación de los animales; 4.º por la difícil interpretación del análisis dirimente que hubiera necesitado prueba adicional para su adecuado entendimiento; 5.º por haber solicitado la instructora los informes que se unen al expediente después de la resolución de incoación y sin abrir período de prueba; y 6.º porque se alega también la falta de tipificación de las infracciones, que sólo pueden ser sancionadas cuando constan en una ley, y que en todo caso no concurrirían aquí puesto que el análisis dirimente parece establecer unos parámetros de presencia de sulfamidas que son inferiores a los autorizados.

d) Por resolución de 23 de mayo de 2005, la Dirección General de Salud Pública y Participación de la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, resuelve el expediente sancionador con imposición de una sanción económica al recurrente en amparo de 3.005,06 euros, que justifica en la aplicación del art. 35 b) 1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, en relación con el art. 24.3.1 del Real Decreto 1749/198, de 31 de julio, que establece las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos. Contra dicha resolución se plantea recurso de alzada reiterando las alegaciones ya presentadas en el curso del procedimiento administrativo, recurso que será desestimado por resolución de 21 de febrero de 2006 del Consejero de Sanidad de Castilla-La Mancha.

e) Contra esta última resolución se formula recurso contencioso-administrativo que se tramita por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete y del que resulta: 1.º Que la recurrente, mediante escrito de 12 de septiembre de 2006 solicita la práctica de dos pruebas anticipadas: una testifical a fin de que don Isidoro Mesas Martínez manifieste si la firma que aparece en el acta del día 29 de junio de 2004 es o no la suya, y otra documental consistente en testimonio del DNI del testigo expresado. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2007 se deniega la solicitud de prueba anticipada,

entregando no obstante a la parte actora cédula de citación para que pueda practicarse la prueba testifical en el acto de la vista oral. 2.º) En el día del acto de la vista del juicio oral no se presentó el testigo y tampoco se permitió intervenir al perito propuesto por la recurrente el 15 de septiembre de 2006, ni como perito porque no se propuso esta prueba pericial en la demanda, ni en calidad de testigo al no haber sido testigo presencial de la toma de muestras.

f) El Juzgado dicta Sentencia desestimatoria el 2 de octubre de 2006 declarando: 1.º) que la toma de muestras efectuada el día 29 de junio de 2004 se realiza en presencia de un responsable de la explotación, no quedando desvirtuado este hecho por la presentación del DNI del Sr. Mesas que pone de manifiesto la no coincidencia de su firma con la que aparece en el acta, afirmándose que sólo la declaración testifical de este último habría permitido desvirtuar este extremo del acta; 2.º) que el desarrollo del expediente sancionador fue el adecuado y no generó indefensión alguna ni la falta de apertura de período de prueba ni el recurso a unos informes solicitados por la instructora a los que el órgano juzgador sólo concede carácter informativo y no probatorio; 3.º) que aunque la resolución del expediente varió respecto de la propuesta, aquélla estaba debidamente motivada y no había una modificación de los hechos determinados en el curso del procedimiento; y 4.º) que no existe vulneración del principio de legalidad porque se prevé la infracción en el art. 35 de la Ley general de sanidad, precepto que prevé la colaboración reglamentaria, que se produce con el art. 24.3.1 del Real Decreto 1749/1998.

g) Por último, mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2006 ante el Juzgado, la parte recurrente en amparo solicita que se dicte resolución por la que se complete la Sentencia anterior, alegando la existencia de un vicio de incongruencia omisiva en la Sentencia, puesto que el órgano judicial no habría dado respuesta a dos cuestiones: la eventual indefensión que habría generado la no apertura del período de prueba en el procedimiento administrativo y la falta de respuesta a la confusa cuestión de si los residuos de sulfametazina aparecidos en el examen dirimente estaban o no por encima de los límites establecidos por la legislación vigente. El Auto de 2 de noviembre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete desestima la solicitud de subsanación puesto que se entiende que la Sentencia respecto de la cual se solicita la subsanación resuelve de manera clara la pretensión contenida en el suplico de la demanda.

3. El recurrente en amparo aduce en su demanda que la Sentencia impugnada ha vulnerado el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) al no estar contenida la conducta típica sancionable en una ley, así como su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) tanto en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, como en la vía judicial. La infracción del art. 24.1 CE en vía administrativa vendría dada por no haberse abierto período de prueba en esta fase, con lo cual se estaría impidiendo al recurrente combatir la presunción de certeza de las actas que la Administración tienen, por haberse practicado prueba de oficio por la Administración sin sujetarse al principio de contradicción, y por cambiar la fundamentación jurídica de la propuesta de sanción con lo cual la recurrente no tuvo posibilidad de efectuar alegaciones sobre el cambio. La infracción del art. 24.1 CE en vía judicial se habría dado por la denegación de la citación por vía judicial del testigo propuesto, sin dar valor a la prueba documental propuesta por la parte, y por no permitir la intervención del testigo-perito en el acto de la vista oral.

4. Mediante diligencia de ordenación de 31 de octubre de 2007, y de conformidad con lo previsto en el art. 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la Sección Primera del Tribunal Constitucional solicita al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete y a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la remisión del testimonio del procedimiento abreviado 145/2006 y del expediente 232/04-S respectivamente. Posteriormente, el 27 de febrero de 2008, la Sección acuerda mediante providencia la admisión a trámite de la demanda de amparo, y dirige atenta comunicación para el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento contencioso. Posteriormente, y por nueva diligencia de ordenación de la

Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 13 de mayo de 2008, se tiene por personado y parte al Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar en nombre y representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, a tenor de lo dispuesto en el art 52 LOTC, se acuerda dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días, para que puedan presentar las alegaciones que estimen pertinentes dentro de dicho término.

5. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por escrito registrado el 11 de junio de 2008, presentó sus alegaciones interesando, en primer término, la inadmisión del amparo al entender concurrentes dos de los óbices procesales derivados del art. 50.1 a) LOTC. Por un lado se alegaba la extemporaneidad del recurso por prolongación artificial de la vía judicial previa, ya que aquél se presentó el 7 de diciembre de 2006, habiéndose excedido el plazo de 20 días tras la notificación de la Sentencia de 2 de octubre de 2006 acaecida el día 6 de ese mismo mes, por haberse interpuesto, en el ínterin, y de forma manifiestamente improcedente, un recurso de complementación. Por otro lado, y en conexión directa con este primer óbice, se entiende que no se ha agotado convenientemente la vía judicial previa, y ello porque, en lugar de un recurso de complementación, debería haberse planteado en este supuesto el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241 Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) para revisar las quejas de incongruencia omisiva e indefensión por defectos de procedimiento que se imputan a la Sentencia también recurrida en amparo. Subsidiariamente la Junta de Comunidades entiende que la Sentencia recurrida no habría vulnerado los derechos fundamentales alegados. Así, no habría existido incongruencia omisiva porque en el proceso tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete la única pretensión era la declaración de nulidad de la resolución administrativa sancionadora, pretensión a la que el recurrente obtuvo clara respuesta en el fallo de la Sentencia, estando éste suficientemente motivado, con respuestas fundadas a todos los argumentos esgrimidos en la demanda.

6. Mediante escrito registrado el 17 de junio de 2008 la representación procesal del recurrente en amparo presenta sus alegaciones reiterando lo expuesto en la demanda de amparo.

7. Por último, y por escrito presentado el 11 de septiembre de 2008, el Ministerio Fiscal puso de manifiesto sus alegaciones, interesando el otorgamiento del amparo solicitado por vulneración del art. 25.1 CE. A juicio del Ministerio Fiscal la sanción se impone con la cobertura del art. 35 b.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad y del art. 24.3.1 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos, no resultando una norma legal habilitante que determine los elementos esenciales de la conducta antijurídica la remisión genérica que realiza la Ley al precepto citado, de tal manera que el Real Decreto con la cobertura legal citada no desarrolla y precisa los tipos e infracciones previamente establecidos por la Ley, sino que, en concurrencia con la misma, establece ex novo una serie de supuestos no amparados en cuanto a sus elementos esenciales por la disposición legal. Por lo que hace a la alegada vulneración del art. 24.1 CE el Ministerio Fiscal interesa la desestimación del amparo al entender que no ha habido vulneración del derecho a la prueba causante de indefensión, puesto que la decisión judicial relativa al aparato probatorio es, en todo caso, razonable, no arbitraria y no incurso en error patente.

8. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 2 de diciembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar por un lado si la resolución judicial impugnada vulnera el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) al haberse impuesto una sanción administrativa sobre la base de una previsión reglamentaria sin la

suficiente cobertura legal y no haber sido reparado este vicio por el órgano judicial que elabora la Sentencia recurrida; y por otro lado si se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en virtud de los vicios que el recurrente identifica, en materia de práctica de pruebas fundamentalmente, tanto en el procedimiento administrativo como en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa posterior.

Los argumentos del recurrente sostienen que efectivamente se han producido ambas lesiones, mientras que el Ministerio Fiscal entiende que sólo concurre la primera, esto es la vulneración del art. 25.1 CE por falta de respeto al principio de legalidad sancionadora, puesto que las denegaciones de prueba en que el recurrente cifra la vulneración del derecho de defensa alegado son, a juicio del Ministerio Fiscal, decisiones no arbitrarias, ni irrazonables o incursas en error patente, por lo que no deben entrar a valorarse en sede constitucional.

En sentido contrario, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha estima que es preciso pronunciar la inadmisión del recurso planteado por concurrir o bien un óbice procesal de extemporaneidad por prolongación artificial de la vía judicial previa, o bien, y respecto de las alegadas vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión imputables a la Sentencia recurrida, una falta de agotamiento de la vía judicial previa por falta de interposición del incidente de nulidad de actuaciones. En cualquier caso, si se optase por entrar al fondo del asunto, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha propone la desestimación del recurso de amparo porque considera que no ha existido vulneración alguna de los derechos invocados y relativos al contenido del art. 24.1 CE.

2. En primer lugar hemos de precisar que estamos ante un recurso de amparo mixto (art. 43 y 44 LOTC). A pesar del objeto del recurso de amparo individualizado por el recurrente tanto en el encabezado de la demanda como en el petitem, en el cuerpo de la misma se aduce que la resolución administrativa sancionadora vulneró el principio de legalidad en materia de derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), añadiéndose además que la Sentencia impugnada habría lesionado idéntico derecho fundamental al no reparar la lesión originaria. Del mismo modo se imputa, tanto a la actuación administrativa, como a la resolución judicial la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por el tratamiento dado a las pruebas en ambos órdenes, administrativo y judicial. Así pues es evidente que los actos lesivos de derechos fundamentales que el recurrente en amparo plantea para su análisis en esta sede son atribuibles tanto a la Administración pública como a los órganos judiciales. Lo expuesto determina que, a pesar de la identificación del objeto litigioso realizada en principio por la recurrente, debemos entender que estamos ante un recurso de amparo mixto, y además que se analice, como viene siendo habitual en la actuación de este Tribunal, en primer término la eventual vulneración de derechos fundamentales que el recurrente imputa a la actuación administrativa, para abordar a continuación, en su caso, el enjuiciamiento de las lesiones constitucionales imputadas a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete (por todas, STC 82/2009, de 23 de marzo, FJ 1).

3. Antes de entrar a examinar el fondo de las alegaciones formuladas es preciso pronunciarse sobre las causas de inadmisión alegadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. A juicio de esta última, como veíamos con más detalle en los antecedentes, la entidad recurrente en amparo prolongó artificialmente la vía judicial previa, haciendo devenir extemporáneo el recurso de amparo, al plantear un recurso de complementación de la Sentencia de 2 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, que sería manifiestamente improcedente.

La parte recurrente en amparo, bajo la cobertura de lo dispuesto en el art. 215.2 Ley de enjuiciamiento civil (LEC), acudió efectivamente a la solicitud de complemento para, justamente, completar lo dispuesto en la antedicha Sentencia. Mediante el Auto de 2 de noviembre de 2006, el órgano judicial desestimó la solicitud formulada, una vez tramitada y dado traslado de la misma a la parte demandada, la cual presentó oportunamente escrito de alegaciones. El art. 215.2, aplicable de forma subsidiaria al procedimiento contencioso-administrativo, prevé que si se quisiera interesar la subsanación o complemento de

«sentencias o autos que hubieren omitido manifiestamente pronunciamientos relativos a pretensiones oportunamente deducidas y sustanciadas en el proceso», la parte podrá solicitarlo por escrito, en el plazo de cinco días a contar desde la notificación de la resolución, debiendo el tribunal dar traslado de dicha solicitud a las demás partes, para alegaciones escritas por otros cinco días, antes de dictar el auto por el que resolverá completar la resolución con el pronunciamiento omitido o no haber lugar a completarla. En el supuesto que nos ocupa, la entidad Juan Cebrián, C.B. entendió que la Sentencia respecto de la cual se solicitó la corrección había omitido pronunciamientos relativos a dos pretensiones sustanciadas en el procedimiento y relativas, una a la apertura de prueba en el procedimiento administrativo sancionador, y otra a la explicación de los resultados de la prueba de laboratorio dirimente, cuya interpretación no resultaba, a su juicio, lo suficientemente clara.

Así las cosas, no puede entenderse que la solicitud de complemento presentada por la parte fuera manifiestamente improcedente. En relación con la noción de recursos manifiestamente improcedentes, hemos declarado que la armonización del principio de seguridad jurídica con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) exige una aplicación restrictiva del concepto, considerando como tales sólo aquéllos cuya improcedencia derive de forma evidente del propio texto legal, sin dudas que sea necesario despejar por medio de criterios interpretativos de alguna complejidad (por todas, SSTC 143/2007, de 18 de junio, FJ 2, y 56/2008, de 14 de abril, FJ 2). A mayor abundamiento, este Tribunal ha dicho en alguna ocasión que un recurso útil, para poner de manifiesto la incongruencia omisiva, que en el fondo es lo que se pone de relieve por el recurrente al plantear la necesidad de complemento, es la vía del art. 215 LEC, como también podía haberlo sido el incidente de nulidad de actuaciones (previsto, en lo que ahora importa, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, por el art. 241 LOPJ) (ATC 364/2006, de 23 de octubre, FJ 2). De acuerdo con la interpretación expuesta debe desestimarse el óbice procesal aducido, pues no pudiendo ser considerado manifiestamente improcedente la solicitud de complemento, no puede hablarse de una prolongación artificial de la vía judicial previa que conduzca a la consideración del extemporáneo planteamiento del recurso de amparo (por todas, STC 143/2007, de 18 de junio, FJ 2 y 56/2008, de 14 de abril, FJ 2).

Del mismo modo, si aceptamos que tanto el incidente de nulidad de actuaciones como la solicitud de complemento son instrumentos procesales válidos para poner de manifiesto el vicio de incongruencia omisiva, es evidente que, aceptado que esta última se planteó de manera pertinente, era innecesario plantear incidente de nulidad de actuaciones, de modo que el recurso de amparo no incurre tampoco en el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa. Y es que si el recurrente en amparo optó, en la vía jurisdiccional previa, por utilizar el mecanismo previsto en el art. 215 LEC, en lugar del incidente de nulidad de actuaciones (actual art. 241 LOPJ) para denunciar vicios de incongruencia omisiva en la Sentencia después recurrida en amparo, fue ésta una opción adecuada a los efectos de entender agotada la vía judicial previa, por ser aquélla una vía adecuada para reparar la lesión presuntamente sufrida, y puesto que el objeto del complemento de sentencias y autos regulado en el apartado 2 del art. 215 LEC se aproxima claramente al objeto del incidente de nulidad de actuaciones en la redacción dada al art. 241 LOPJ por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, (redacción vigente en el momento en que el recurrente en amparo solicita el complemento de la Sentencia), la respuesta que se podría obtener «sería muy similar (por no decir idéntica) a la obtenida de haber promovido el incidente de nulidad de actuaciones, de modo que no se puede cuestionar que el recurrente haya agotado la vía judicial previa, pues, en definitiva, se ha conseguido lo pretendido a través de la exigencia del artículo 44.1 a) LOTC, dirigida a salvaguardar el carácter subsidiario del recurso de amparo» (STC 174/2004, de 18 de octubre, FJ 2).

4. Pasando a analizar las pretensiones de fondo, la primera vulneración alegada en la que entraremos es la que se refiere a la lesión del principio de legalidad sancionadora que se contiene en el art. 25.1 CE. El análisis sobre este principio ha sido de nuevo realizado en la reciente STC 104/2009, de 4 de mayo donde se recuerda que el derecho

fundamental enunciado en el art. 25.1 CE «incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*», que también «es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo», y comprende una doble garantía, formal y material.

La garantía material «aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (por todas STC 104/2009, FJ 2 y jurisprudencia allí citada). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada).

De este modo, la garantía formal supone la interdicción de la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley, mientras que la garantía material implica 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, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre del intérprete. De conformidad con la referida doctrina, este Tribunal ha entendido que la técnica de tipificación por remisión y en blanco de la ley al reglamento, dejando a la potestad reglamentaria por entero y *ex novo* la definición de las conductas susceptibles de sanción, resulta contraria al principio de legalidad en materia sancionadora del art. 25.1 CE (de nuevo por todas STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2).

La aplicación de la anterior doctrina al ámbito administrativo sancionador requiere no obstante, introducir algunos matices: el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen «al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias» (STC 2/1987, de 21 de enero), bien «por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales». De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2 y 3 y jurisprudencia allí citada).

5. En el recurso de amparo que nos ocupa y como hemos expuesto en los antecedentes, la resolución sancionadora de 23 de mayo de 2005, que luego confirma la Sentencia recurrida en amparo, se basa en el art. 24.3.1 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos, que tipifica como infracción grave «la comercialización para sacrificio de animales, en el caso de administración de productos o sustancias autorizadas, en los que no se haya respetado el plazo de espera prescrito para dichos productos o sustancias», afirmando hacerlo «[d]e acuerdo con lo establecido en el art. 35 b) 1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, y en el art. 108.2 b) de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre».

Como viene declarando este Tribunal, las exigencias derivadas del mencionado art. 25.1 CE en cuanto a la colaboración entre la ley y el reglamento y la subordinación de éste con respecto a aquélla en la específica tarea de tipificación de las infracciones, suponen que la ley que da cobertura al reglamento debe contener la «determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica» y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, «el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (SSTC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5, y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3). Así, pues, cumple verificar si las disposiciones legislativas a las que se remite el art. 24 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, determinan o no los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

Ante todo es de advertir que la normativa comunitaria que cita este Decreto no contiene tipificación alguna que pudiera servir de base para la infracción establecida en su citado art. 24.3.1, lo que hace innecesario plantear la cuestión de la virtualidad del Derecho Comunitario en relación con las exigencias formales del art. 25.1 CE.

Y más concretamente por lo que se refiere a los demás preceptos indicados, ha de señalarse que el art. 35.b.1 de la Ley general de sanidad tipifica como infracciones sanitarias graves «las que reciban expresamente dicha calificación en la normativa especial aplicable en cada caso», mientras que el apartado 5 del mismo precepto establece que también será infracción grave «la resistencia a suministrar datos, facilitar información o prestar colaboración a las autoridades sanitarias o a sus agentes». A su vez, el art 108.2 b) de la Ley del medicamento, vigente hasta el 28 de julio de 2006, al tipificar las infracciones graves recoge las siguientes: «1. La elaboración, fabricación, importación, exportación y distribución de medicamentos por personas físicas o jurídicas que no cuenten con la preceptiva autorización; 2. No realizar en la elaboración, fabricación, importación, exportación y distribución de medicamentos los controles de calidad exigidos en la legislación sanitaria o efectuar los procesos de fabricación o control mediante procedimientos no validados; 3. El funcionamiento de una entidad dedicada a la elaboración, fabricación y distribución de medicamentos sin que exista nombrado y en actividad un director técnico, así como el resto del personal exigido en cada caso; 4. El funcionamiento de los servicios farmacéuticos y oficinas de farmacia sin la presencia y actuación profesional del farmacéutico responsable; 5. Incumplir el director técnico y demás personal las obligaciones que competen a sus cargos; 6. Impedir la actuación de los inspectores, debidamente acreditados, en los centros en los que se elaboren, fabriquen, distribuyan y dispensen medicamentos; 7. La preparación de fórmulas magistrales y preparados oficinales incumpliendo los requisitos legales establecidos; 8. Distribuir o conservar los medicamentos sin observar las condiciones exigidas, así como poner a la venta medicamentos alterados, en malas condiciones o, cuando se haya señalado, pasado el plazo de validez; 9. Utilizar en personas o en animales de abasto algún producto en fase de investigación sin haber recaído previamente la declaración que lo califique como tal; 10. Realizar ensayos clínicos sin la previa autorización administrativa; 11. El incumplimiento por parte de fabricantes, importadores y titulares de las autorizaciones de medicamentos de la obligación de comunicar a las autoridades sanitarias los efectos adversos de los medicamentos; 12. El incumplimiento por el personal sanitario del deber de farmacovigilancia; 13. La preparación individualizada de vacunas y alérgenos en establecimientos distintos de los autorizados; 14. Dispensar medicamentos en establecimientos distintos a los autorizados; 15. La negativa a dispensar medicamentos sin causa justificada y la dispensación sin receta de medicamentos sometidos a esta modalidad de prescripción; 16. La sustitución en la dispensación de especialidades farmacéuticas contraviniendo lo dispuesto en el artículo 90 de esta Ley; 17. Cualquier acto u omisión encaminado a coartar la libertad del usuario en la elección de la oficina de farmacia; 18. Incumplimiento por parte del personal sanitario del deber de garantizar la confidencialidad y la intimidad de los pacientes en la tramitación de las recetas y órdenes médicas; 19. Realizar promoción, información o publicidad de medicamentos no autorizados o sin ajustarse a las condiciones establecidas en la autoridad de comercialización, a lo dispuesto en esta Ley y a la legislación general sobre publicidad; 20. La actuación de los profesionales sanitarios implicados en el ciclo de prescripción, dispensación y

administración, siempre que estén en ejercicio, con las funciones de delegados de visita médica, representantes, comisionistas o agentes informadores de los laboratorios de especialidades farmacéuticas; y 21. La reincidencia en la comisión de infracciones leves, así como la comisión de alguna de las infracciones calificadas como leves cuando concurren de forma grave las circunstancias previstas en el apartado 1 de este artículo.»

De la lectura de las disposiciones anteriores se deriva, con toda evidencia, que el art. 24 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, tipifica de forma completamente autónoma, sin cobertura legal alguna, la infracción en virtud de la cual se sanciona al recurrente en amparo. El art. 35 b) 1 de la Ley general de sanidad al que se refiere la resolución sancionadora de 23 de mayo de 2005, remite de manera genérica a la normativa especial aplicable al caso, pero no puede entenderse que esa normativa especial pueda ser el reglamento. Una interpretación tal sería contraria a la doctrina constitucional sobre el principio de legalidad que ya hemos expuesto, de forma que, podemos concluir, que la genérica remisión realizada por el art. 35 b) 1 de la Ley general de sanidad no constituye una norma general habilitante que determine los elementos esenciales de la conducta antijurídica, y bien la contrario deja un campo de acción al reglamento que permite a éste determinar qué infracciones tienen la calificación de graves, mediante una regulación independiente y no obviamente subordinada a la ley, lo que excede de la mera colaboración reglamentaria admitida en el marco del art. 25.1 CE. Por otra parte entre las múltiples conductas infractoras descritas en los arts. 35 b) 5 de la Ley general de sanidad y 108.2 b) de la Ley del medicamento no se encuentra ninguna que pueda conectarse, de forma más o menos directa, con la que contempla el art. 24 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio. Así, pues, sin que sea la propia Ley la que determine los elementos esenciales de las infracciones, esto es, sin una «definición básica de la conducta prohibida en la propia ley» (STC 26/2005, de 14 de febrero, FJ 4), no puede sino concluirse que el reglamento aplicado para sancionar a la recurrente en amparo no se limitaba a «desarrollar» y «precisar» los tipos de infracciones previamente establecidos en la ley, sino que, por el contrario, reguló esta materia sin sometimiento a directriz legal previa alguna en cuanto a la tipificación de las conductas consideradas infractoras, lo que no puede admitirse en virtud del art. 25.1 CE.

6. En atención a lo expuesto, y tal como solicita el Ministerio Fiscal, debe concluirse que la resolución administrativa ha vulnerado el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) del recurrente porque la ley no da cobertura suficiente al reglamento que prevé las sanciones impuestas a aquél. La constatación de la vulneración de tal derecho fundamental conduce al otorgamiento del amparo, y, consecuentemente, a declarar la nulidad de la resolución administrativa sancionadora y de la resolución judicial que la ratificó.

Esta conclusión hace innecesario el continuar con el análisis del resto de las alegaciones realizadas en la demanda de amparo.

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 instado por la comunidad de bienes Juan Cebrián C.B., y en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Resolución de 23 de mayo de 2005 de la Dirección General de Salud Pública y Participación de la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que resolvía el expediente sancionador contra el recurrente en amparo; así como de la Sentencia núm. 212, de 2 de octubre de 2006, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete desestimatoria de recurso contencioso-administrativo (núm. 145-2006) interpuesto contra la mencionada resolución administrativa.

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

Dada en Madrid, a dos de diciembre de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—
Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo
Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.