

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11957 Pleno. Sentencia 77/2022, de 15 de junio de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 4822-2021. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid respecto del artículo 52 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid. Principio de legalidad sancionadora (taxatividad): constitucionalidad del precepto legal que establece los criterios para la calificación de infracciones (STC 150/2020).

ECLI:ES:TC:2022:77

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González- Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4822-2021, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid, respecto del art. 52 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid. Han comparecido y formulado alegaciones los letrados de la Asamblea y de la Comunidad de Madrid, el Ministerio Fiscal y la entidad Centros Comerciales Carrefour, S.A. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. El día 13 de julio de 2021 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid, al que se acompañaba el testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario núm. 469-2020 y el auto de 5 de julio de 2021, por el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 52 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 11/1998), por posible vulneración del principio de taxatividad del art. 25.1 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Por orden del consejero de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid del día 25 de noviembre de 2020 se impusieron a la entidad Centros Comerciales Carrefour, S.A., dos sanciones por un importe de 60.000 € cada una, por la comisión de dos infracciones muy graves en materia de protección de los consumidores.

b) El día 21 de diciembre de 2020 la citada entidad interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora, formalizando la demanda mediante escrito del día 16 de marzo de 2021. En ella alegaba que no concurrían los tipos infractores apreciados por la Comunidad de Madrid y que se había vulnerado el principio de proporcionalidad.

Añadía que, en todo caso, las infracciones deberían haberse calificado, a lo sumo, como leves y que su consideración como muy graves derivaba de la aplicación de los criterios indicados en el art. 52 de la Ley 11/1998, que son contrarios al principio de legalidad sancionadora que establece el art. 25.1 CE. En apoyo de lo anterior, citaba las SSTC 166/2012, de 1 de octubre; 10/2015, de 2 de febrero, y 150/2020, de 22 de octubre, referidas todas ellas a preceptos reguladores de infracciones en materia de consumo que el Tribunal Constitucional consideró contrarios al citado principio constitucional.

En consecuencia, mediante otrosí quinto solicitaba que, al amparo del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se planteara una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 52 de la Ley 11/1998.

c) Admitida a trámite la demanda, por escrito del día 21 de abril de 2021, el letrado de la Comunidad de Madrid presentó su contestación, argumentando que sí concurrían los elementos típicos de las infracciones apreciadas. Por lo que respecta a la consideración como «muy graves», entendía que eran aplicables los criterios señalados en la Ley, lo que justificaba esa calificación.

d) Una vez presentados los escritos de conclusiones, el día 16 de junio de 2021 se dictó una providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal por un plazo común e improrrogable de diez días, sobre la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 52 de la Ley 11/1998.

e) El día 25 de junio de 2021 el letrado de la Comunidad de Madrid presentó un escrito oponiéndose al planteamiento de la cuestión, al entender que los criterios establecidos en la norma no son imprevisibles, sino reglas objetivas que sirven a la administración para calificar la infracción. El día 1 de julio de 2021 formuló sus alegaciones la entidad Centros Comerciales Carrefour, S.A., manifestándose a favor del planteamiento de la cuestión, por las razones ya expuestas en la demanda. Por último, el día 2 de julio de 2021, el Ministerio Fiscal presentó un escrito en el que ponía de manifiesto que no se cumplía el requisito exigido por el art. 35.2 LOTC, relativo a la necesidad de que el órgano judicial identifique el precepto constitucional que se supone infringido, por lo que se oponía a la admisión.

3. Del contenido del auto de planteamiento interesa resaltar lo siguiente:

a) La resolución impugnada impone dos sanciones por sendas infracciones calificadas como muy graves, en atención a la concurrencia de dos de los criterios de graduación enumerados en el art. 52 de la Ley 11/1998. Dicho precepto, en lugar de determinar específicamente cuál es la calificación de las infracciones conforme a su relevancia real, permite que la administración, una vez apreciada la comisión de una infracción en materia de defensa de los consumidores, posponga al momento de aplicación de la norma su calificación como leve, grave o muy grave, en función de una serie de circunstancias previstas en él.

b) No puede atenderse a la alegación del Ministerio Fiscal, relativa a que se identifique por el órgano judicial el precepto constitucional infringido, puesto que, con el traslado conferido, quedaba claramente determinado el precepto constitucional supuestamente vulnerado, en concreto, el art. 25.1 CE, en las vertientes del principio de legalidad y de taxatividad. El órgano judicial tampoco comparte la alegación del letrado autonómico acerca de la previsibilidad de las conductas tipificadas.

A continuación, el auto transcribe parcialmente las SSTC 166/2012, de 1 de octubre; 10/2015, de 2 de febrero, y 150/2020, de 22 de octubre, que resuelven las impugnaciones planteadas contra normas similares a la aquí cuestionada.

c) Respecto del juicio de aplicabilidad y relevancia, argumenta que la decisión del procedimiento depende del resultado de la cuestión planteada, puesto que el art. 52 de la Ley 11/1998 ha sido aplicado para calificar de forma imprevisible como muy graves las infracciones. La citada norma, por su amplitud e indefinición, diluye por completo la garantía de predeterminación normativa de los tipos infractores, pues la calificación ya no será una mera labor de subsunción, como debería ser, sino que se convierte en «una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete».

En definitiva, el órgano judicial entiende que la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves por un órgano administrativo, en un momento posterior a la previsión legal, vulnera la vertiente material del derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE.

4. Por providencia del día 7 de octubre de 2021, el Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentas y presidentes; al Gobierno, por conducto de la ministra de Justicia; a la fiscal general del Estado; a la Asamblea y a la Comunidad de Madrid, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; comunicar la providencia de admisión al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

5. Mediante escrito registrado el día 21 de octubre de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por el que se personaba en el proceso y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 22 de octubre de 2021.

6. El letrado de la Comunidad de Madrid, en representación del Gobierno autonómico, formuló sus alegaciones el día 4 de noviembre de 2021, en las que solicita que se dicte sentencia por la que se desestime la cuestión planteada, con fundamento en los siguientes motivos:

a) Comienza afirmando que, en el caso de autos, existe una diferencia sustancial con respecto a los supuestos que se citan en el auto de planteamiento, lo que impide trasladar las conclusiones alcanzadas en los pronunciamientos invocados. A su juicio, la ley madrileña sí satisface las exigencias de taxatividad y *lex certa* que se derivan de la vertiente material del principio de legalidad consagrado en el art. 25.1 CE.

Tal diferencia consiste en la introducción, en el art. 52 de la Ley 11/1998, de criterios concretos para la calificación de las infracciones, de modo que, en contraste con lo que sucedía con las otras normas anuladas, la ley madrileña no deja a la discrecionalidad administrativa la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves, sino que automatiza su determinación en sus apartados 2 a 5, mediante unos criterios objetivos, fundamentalmente numéricos, que pueden predecirse con antelación y que alejan cualquier atisbo de arbitrariedad o inseguridad jurídica. Por ello, descarta que se pueda llegar a la misma conclusión que en las sentencias mencionadas por el auto.

b) A continuación, transcribe los preceptos enjuiciados por las SSTC 166/2012, de 1 de octubre; 10/2015, de 2 de febrero, y 150/2020, de 22 de octubre. Observa que en todos ellos se dejaba a la posterior apreciación de la administración la calificación de la infracción, sin establecer parámetros claros que permitiesen predecir cuándo iba a ser considerada como leve, grave o muy grave, ya que las tres normas examinadas se limitaban a consignar un catálogo de circunstancias (cuatro en la ley estatal, siete en la

catalana y diez en la navarra), pero sin advertir cuántas de dichas circunstancias habían de concurrir en la conducta infractora para que pudiera ser considerada como grave o muy grave en lugar de leve.

Por el contrario, el art. 52 de la Ley 11/1998, después de prever ocho criterios para la calificación de las infracciones en su apartado 1, establece en sus apartados 2 a 5 unas reglas objetivas que permiten conocer cuándo una infracción va a ser calificada como leve, grave o muy grave. De este modo, a diferencia de lo que sucedía en las leyes estatal, catalana y navarra, que diferían a un momento posterior –el de aplicación de la norma por la administración– la concreta calificación de las conductas tipificadas, la ley autonómica madrileña sí incluye unos parámetros que automatizan la aplicación de los criterios contemplados para la calificación de las infracciones, que aportan previsibilidad y eliminan cualquier arbitrariedad en su aplicación, puesto que se trata fundamentalmente de criterios numéricos (apartados 2 a 4) y, en todo caso, objetivos (apartado 5); suprimiendo de este modo la discrecionalidad administrativa, facilitando su control jurisdiccional y, en definitiva, dotando de seguridad jurídica a la ley.

Así pues, el órgano competente deberá motivar por qué aplica alguno de los criterios taxativamente previstos en el apartado primero del precepto cuestionado y, por aplicación de las reglas automáticas contenidas en los apartados segundo a quinto, la infracción quedará necesariamente calificada como leve, grave y muy grave según concurren ninguno, uno, o dos (o más), respectivamente.

c) Añade que la fórmula empleada por el precepto madrileño es análoga a la utilizada en la nueva redacción del art. 40 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios de Navarra, tras su reforma aprobada por la Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de presupuestos generales de Navarra para el año 2020, después de la anulación de la redacción originaria por la STC 150/2020, de 22 de octubre.

Dicha fórmula es, igualmente, la empleada por el art. 66 del Código penal (CP) para la aplicación de las penas, sin que se hayan planteado sobre él problemas de constitucionalidad, a pesar de tratarse de un ámbito en el que el principio de legalidad rige con más intensidad que en el derecho administrativo sancionador.

El letrado autonómico sostiene que la fórmula del art. 52 de la Ley 11/1998 es la más deseable en una materia de tal complejidad y con una variedad de supuestos tan amplia como la protección de los consumidores y usuarios. Es cierto que la fórmula más usual en materia de calificación de infracciones administrativas probablemente sea la de tipificar diferenciadamente en tres catálogos o enumeraciones distintas las infracciones leves, las graves y las muy graves. Sin embargo, ello no quiere decir que sea la única forma posible y ni tan siquiera la más adecuada para todas las materias y sectores del ordenamiento jurídico.

d) Para finalizar, subraya que la apreciación de cada una de las anteriores circunstancias no es una decisión arbitraria de la administración, sino que debe motivar y acreditar su concurrencia, y esta podrá ser igualmente objeto de un posterior control jurisdiccional, ya que son conceptos objetivos y verificables. Así, cita un informe emitido por la Dirección General de Comercio y Consumo de la Comunidad de Madrid, en su condición de órgano competente para la imposición de sanciones en la materia, que ofrece detalles sobre la aplicación práctica de cada uno de los criterios del art. 52.1 de la Ley 11/1998.

El letrado autonómico concluye reiterando que, aun cuando *prima facie* pudiera parecer que existen similitudes entre los artículos anulados por las sentencias invocadas en el auto de planteamiento y el art. 52 de la Ley 11/1998, la introducción en los apartados segundo a quinto de criterios objetivos para la calificación de las infracciones convierte en reglada lo que en aquellos era una decisión puramente discrecional de la administración.

7. También el 4 de noviembre de 2021 se registraron las alegaciones de los letrados de la Asamblea de Madrid, en las que solicitan que se dicte sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad, por las razones siguientes:

Comienzan recordando cuáles son los presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión y resumiendo la doctrina constitucional sobre el art. 25.1 CE, para lo que citan, entre otras, las SSTC 14/1998, de 22 de enero, FJ 10, y 100/2003, de 2 de junio, FJ 3.

Aplicando las citadas sentencias al precepto cuestionado, consideran que en él se contienen los supuestos que determinan que una infracción pueda ser calificada como leve, grave o muy grave, por lo que no comparten la argumentación del órgano judicial promotor de la cuestión. En concreto, discrepan de que la norma tenga consecuencias imprevisibles para los administrados o que la administración pueda apreciar libremente la existencia de circunstancias agravantes. A su juicio, el aplicador tiene circunscrita su labor mediante unos elementos fijados previamente con objetividad, que son los recogidos en el art. 52.1 de la Ley 11/1998. El principio de legalidad no se lesiona, ya que se regulan los elementos que debe ponderar el aplicador de forma que, cuando no concurren, la infracción será leve; en caso de concurrir uno de ellos, grave y, si existen dos o más de ellos, muy grave.

Los representantes de la Cámara autonómica mantienen que, aunque la norma impugnada pueda permitir al aplicador un margen de apreciación, la previsión de parámetros a seguir impide considerar que tenga libertad para calificar una infracción como leve, grave o muy grave. Añaden que, según se desprende de la documentación obrante, la administración no ha gozado de «libre apreciación», sino que se ha guiado por los criterios del art. 52 de la Ley 11/1998. En la resolución sancionadora queda explicado por qué concurren los supuestos que permiten considerar las infracciones como muy graves, en particular, el número de destinatarios afectados y la lesión de los intereses económicos de los consumidores. Así pues, en ningún caso se ha producido la arbitrariedad que invoca el órgano judicial.

Los letrados de la Asamblea de Madrid concluyen manifestando su discrepancia con la argumentación del auto, según la cual se remite la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior. Al afirmar tal cosa se prescinde del contenido del precepto impugnado, olvidando que en él se establecen unos criterios que deben guiar la actuación de la administración, por lo que sí existe una previa determinación normativa de la conducta infractora.

8. La fiscal general del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 17 de noviembre de 2021. En él solicita la desestimación de la cuestión con base en las razones siguientes:

a) En primer lugar, constata que la norma sobre la que se plantea la cuestión es aplicable y relevante para la resolución del pleito. A continuación, coincide con el órgano judicial en la doctrina constitucional que debe aplicarse al caso, pero no comparte la conclusión que extrae de ella. La fiscal general del Estado considera que el art. 30 del hoy derogado Estatuto del consumidor de Cataluña, el art. 50.1 del texto refundido de la ley (estatal) general para la defensa de los consumidores y usuarios y el art. 40 de la Ley Foral navarra que regula la misma materia, contenían sendas normas destinadas a la graduación de la gravedad de las sanciones coincidentes en buena medida. En ellas se recogían una serie de criterios a los que la administración competente debía acudir a la hora de calificar como muy graves, graves o leves las infracciones administrativas tipificadas en cada uno de esos cuerpos legales.

La objeción formulada por el Tribunal Constitucional respecto de esa técnica normativa, desde el punto de vista del art. 25.1 CE, se centraba en su patente incompatibilidad con la garantía material del principio de legalidad sancionadora. La mera puesta a disposición de la administración sancionadora de esos «criterios» cuya concreción quedaba en manos de la propia autoridad administrativa, en el momento

aplicativo posterior a la previsión legal, se consideró en aquellos tres casos vulneradora de la taxatividad.

b) La fiscal general observa que el apartado 1 del art. 52 de la Ley 11/1998, aquí analizado, reproduce en términos muy parecidos la lista de criterios que enunciaban aquellas otras normas anuladas por el Tribunal. Pero no concluye ahí, no limita su estructura normativa ni su mecánica sancionadora a esa enunciación, sino que la completa con lo dispuesto en los apartados segundo a quinto. A la vista de estos apartados, considera evidente que la norma no difiere la determinación de la tipicidad de las conductas leves, graves y muy graves al momento aplicativo en términos análogos a los que enjuició el Tribunal en los precedentes citados. Es verdad que no articula el catálogo de conductas típicas encuadrándolas directamente en cada una de esas categorías, como con frecuencia ocurre en las disposiciones sancionadoras administrativas, pero no es menos cierto que el propio legislador encauza taxativamente la calificación de la conducta infractora hacia su tipificación como leve, grave o muy grave, al disponer en los apartados segundo a quinto del citado art. 52 la preceptiva («se calificarán como leves», «serán calificadas como graves», «serán infracciones muy graves») integración de esas reglas de graduación con los correspondientes tipos sancionadores.

Una vez efectuada esa labor de calificación motivada, que en modo alguno tiene por qué desbordar –en contra de lo que parece sostener el auto de planteamiento– la ordinaria tarea de mera subsunción de la conducta en la norma es la imposición imperativa de la propia ley la que, sin ningún margen discrecional sobre su aplicabilidad, determinará el encuadramiento de la infracción en la categoría de leve (por defecto), grave, o muy grave. Sin perjuicio, claro está, del ulterior «poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta» que, a su vez, ha de sujetarse a los límites que –precisamente atendiendo a la calificación legal de la infracción como leve, grave o muy grave– predetermina el art. 53 de la Ley 11/1998.

c) A la vista de lo expuesto, considera que no existe una «habilitación en blanco a la administración por norma legal vacía de contenido material propio», ni un déficit de «garantía mínima de la seguridad jurídica de los ciudadanos», quienes difícilmente podrían argüir que «ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa», puesto que: (i) la conducta se tipifica de modo preciso a través de la integración de cada uno de los tipos sancionadores con los criterios de graduación de su gravedad; y (ii) la lectura de la ley no presenta lagunas o dudas sobre las consecuencias que lleva ineludiblemente aparejadas la concurrencia de esos elementos de agravación gradual y escalonada de la responsabilidad, en función del número –ninguno, uno, o dos o más– de tales criterios que concurran en la conducta sancionada.

9. La entidad recurrente en el proceso *a quo*, Centros Comerciales Carrefour, S.A., presentó un escrito de alegaciones con fecha de 7 de diciembre de 2021, con el contenido que se sintetiza a continuación:

a) Tras considerar justificada la aplicabilidad y relevancia del precepto cuestionado, se refiere a la doctrina constitucional aplicable al caso, destacando la STC 100/2003, de 2 de junio. Con base en ella, afirma que una norma vulnerará el principio de taxatividad cuando confiera a la administración la potestad de determinar si una infracción se califica como leve, grave o muy grave, trasladando dicha decisión al momento aplicativo del tipo infractor.

Prosigue aludiendo a los pronunciamientos constitucionales expresamente referidos a normas sancionadoras, en concreto, en materia de protección de los consumidores. Afirma que el Tribunal ha sido particularmente incisivo en este ámbito, declarando la inconstitucionalidad de preceptos sancionadores idénticos o muy similares al art. 52 de la Ley 11/1998, lo que es muestra evidente de una deficiente técnica normativa, que considera posiblemente auspiciada por el precepto equivalente de la norma básica estatal en esta materia, el art. 50 el texto refundido de la Ley general para la defensa de

los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, cuya nulidad ya ha sido declarada por el Tribunal.

A continuación, extracta los pronunciamientos fundamentales de las SSTC 166/2012, de 1 de octubre; 10/2015, de 2 de febrero, y 150/2020, de 22 de octubre. A juicio de la entidad sancionada, la semejanza de los preceptos examinados en ellas con el art. 52.1 de la Ley 11/1998 es innegable, de modo que el precepto controvertido incurre en los mismos vicios y debería correr la misma suerte.

b) Centros Comerciales Carrefour, S.A., entiende que la norma cuestionada, por su amplitud e indefinición, diluye por completo la garantía de predeterminación normativa de los tipos infractores, pues la calificación ya no será una mera labor de subsunción, como debería ser, sino que se convierte en «una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador».

A su juicio, nada obsta el hecho de que el citado art. 52 de la Ley 11/1998 –a diferencia de algunos de los preceptos anulados previamente por ese Tribunal Constitucional– incluya una referencia, en los apartados 2 a 5, al número de circunstancias previstas en su apartado 1 que deben concurrir para calificar la infracción como leve, grave o muy grave. Ello no impide (al contrario, fomenta) que se realice una graduación *ad hoc* en el momento aplicativo posterior de un hecho o conducta «genéricamente tipificada como infracción administrativa», que es lo que está vedado en una recta interpretación de los principios de legalidad sancionadora y seguridad jurídica.

Recuerda que la STC 150/2020, que declaró inconstitucional un precepto de la normativa navarra de protección de los consumidores, apuntaba que el precepto analizado en aquel caso «no establece ninguna relación entre la concurrencia de dichos criterios y la calificación de la infracción en alguno de los tres grados que prevé». Sin perjuicio de cuál sea el alcance y significado exacto de esa consideración y de qué deba entenderse por relación entre criterios y calificación de la infracción, para el caso de que surgiera la duda de si la correlación numérica entre criterios y calificación de la infracción prevista en el art. 52 de la Ley 11/1998 constituye la «relación» apuntada por el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia, señala que no resultaría tampoco suficiente para salvaguardar el principio de taxatividad y garantizar la previsibilidad del reproche sancionador. En primer término, porque se trata de una correlación cuantitativa, basada en la mera adición de un número de criterios para ir incrementando la gravedad, en lugar de una correlación cualitativa que mida realmente el disvalor de la conducta. En segundo lugar, porque tampoco se establece ningún tipo de baremación de cada uno de los criterios que permita ajustar la calificación de la infracción a la «intensidad» de la circunstancia agravante en cada caso.

Dicho de otro modo, los criterios de agravación pueden elegirse libremente por la administración, porque todos ellos son, aparentemente, igual de relevantes para incrementar el reproche de la conducta y, además, se deja al órgano sancionador valorar en qué medida es apreciable o no ese criterio, porque no hay referencias objetivas o cuantificables. A juicio de la entidad afectada, las sanciones que se le han impuesto confirman que los criterios invocados para calificar como muy graves las infracciones cometidas podrían ser aplicables a cualquier conducta de una empresa cuya actividad tenga por destinatarios a consumidores.

c) Cita, asimismo, el art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que regula el principio de tipicidad, exigiendo que la Ley clasifique las infracciones en leves, graves y muy graves, sin prever la posibilidad de que tal clasificación se haga por remisión a unos criterios apreciados por la administración, como hace el art. 52 de la Ley 11/1998.

Adicionalmente, recuerda que la Ley 11/1998 contempla una horquilla de sanciones que va desde 0,1 euros –mínimo para las infracciones leves– hasta 600.000 euros –máximo para las infracciones muy graves–, lo que evidencia también, desde esta perspectiva, que admitir que la administración pueda graduar libremente la trascendencia de la conducta infractora basándose en los criterios previstos en el artículo cuestionado,

otorga un margen de apreciación tan amplio que sin duda vulnera el principio de seguridad jurídica.

En suma, el art. 52.1 de la Ley 11/1998, al diferir la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior, haciéndola depender de la apreciación que la administración pueda hacer de la concurrencia de las circunstancias previstas en dicho precepto, no es conforme con el principio de legalidad. Por todo ello, solicita que se dicte sentencia estimatoria de la cuestión.

10. Por providencia de 14 de junio de 2022, se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid promueve una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 52 de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid, por posible vulneración del art. 25.1 CE. El precepto cuestionado dispone lo siguiente:

«Artículo 52. Calificación de las infracciones.

1. Las infracciones en materia de consumo se calificarán como leves, graves o muy graves en función de la concurrencia de los siguientes criterios:

Daño o riesgo para la salud o seguridad de los consumidores.

Lesión de los intereses económicos de los consumidores.

Cuantía del beneficio ilícito obtenido, en relación con el valor del producto, bien o servicio.

Gravedad de la alteración social producida.

Negligencia grave o dolo.

Generalización de la infracción, en cuanto al número de destinatarios afectados por la misma.

Que afecte directamente a un colectivo especialmente protegido.

Situación de predominio en el mercado.

2. Se calificarán como leves las infracciones que incumplan los tipos regulados cuando no concurra ninguno de los criterios anteriores.

3. Serán calificadas como graves las conductas tipificadas, en las que concurra, al menos, uno de los criterios anteriores.

4. Serán infracciones muy graves las conductas tipificadas, en las que se den dos o más de los criterios anteriores.

5. Con independencia de la regulación precedente, las conductas contempladas en el artículo 51 se calificarán siempre como graves en los supuestos en que se produzca negativa reiterada a facilitar información o prestar colaboración en los servicios de control e inspección, y muy graves en aquellos casos en que la negativa a facilitar información o prestar colaboración a los servicios de control e inspección sea absoluta.»

Para el órgano judicial, la norma transcrita pospone al momento aplicativo la calificación de la infracción como leve, grave o muy grave, lo que vulnera la garantía de taxatividad del art. 25.1 CE. Considera que debe declararse inconstitucional con base en la doctrina acuñada en relación con normas similares o idénticas en las SSTC 166/2012, de 1 de octubre; 10/2015, de 2 de febrero, y 150/2020, de 22 de octubre.

Por las razones detalladamente expuestas en los antecedentes, los letrados de la Asamblea y de la Comunidad de Madrid solicitan la desestimación de la cuestión. Aducen que el art. 52 de la Ley 11/1998 presenta una diferencia sustancial con los

preceptos enjuiciados en las sentencias citadas, ya que prevé en sus apartados 2 a 5 unas reglas que permiten conocer cuándo una infracción será calificada como leve, grave o muy grave.

La fiscal general del Estado también interesa la desestimación. Al igual que los representantes autonómicos, considera decisivo que el precepto cuestionado, pese a recoger una lista de criterios similar a la de otras normas anuladas por el Tribunal, no concluye con su enunciación, sino que la completa con unas reglas mediante las cuales encauza taxativamente la calificación de la conducta infractora hacia su tipificación como leve, grave o muy grave. Así pues, no remite la calificación al momento aplicativo posterior, como hacían las normas enjuiciadas en los pronunciamientos precedentes del Tribunal.

Por último, la entidad Centros Comerciales Carrefour, S.A., solicita que se dicte sentencia estimatoria. Sostiene que las reglas sobre el número de criterios que concurren en cada caso no bastan para salvaguardar el principio de taxatividad y garantizar la previsibilidad del reproche sancionador, puesto que es una mera correlación cuantitativa que no mide el desvalor de la conducta.

2. Doctrina constitucional aplicable.

No planteándose objeción alguna sobre la concurrencia de los requisitos procesales, debemos abordar directamente el fondo de la duda planteada. Para ello, sintetizaremos primero nuestra doctrina sobre el principio de legalidad del art. 25.1 CE, en relación con la tipificación de las infracciones administrativas, para, en el fundamento jurídico siguiente, aplicarla al precepto cuestionado.

a) Como ha recordado recientemente la STC 150/2020, de 22 de octubre, FJ 3, en nuestro ordenamiento jurídico administrativo la administración pública tiene atribuida la potestad sancionadora y es conforme al art. 25.1 CE que disponga de un margen de apreciación para aplicarlo, sujeto a la posterior revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la concreción de si una determinada conducta constituye una infracción de mayor o menor gravedad debe estar suficientemente predeterminada en la norma. Por tanto, un tipo infractor que traslade la calificación de la gravedad de las infracciones a un momento aplicativo posterior y externo a la previsión legal no respeta el principio de taxatividad.

Esta es una exigencia que deriva del derecho a la legalidad que incorpora el art. 25.1 CE y que se ha extendido al ordenamiento administrativo sancionador. El derecho a la legalidad sancionadora, conforme a la doctrina consolidada de este tribunal, comprende una doble garantía: «[l]a primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este tribunal ha señalado reiteradamente, el término “legislación vigente” contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora» (por todas, STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2).

En relación con la vertiente material de este derecho, hemos puesto de relieve que «la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta», pero, en modo alguno, cabe encomendar por entero tal correspondencia a la discrecionalidad judicial o administrativa, «ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la administración por norma legal vacía de contenido material propio» (STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 6).

Consecuentemente, el art. 25.1 CE limita, no ya el ejercicio administrativo de la discrecionalidad, sino su atribución misma por parte del legislador. En particular, para el

caso de leyes que remiten la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves a un órgano administrativo, hemos declarado que «la graduación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa» (SSTC 166/2012 de 1 de octubre, FJ 5; 10/2015 de 2 de febrero, FJ 3, y las que allí se citan).

b) En aplicación de la doctrina expuesta sobre la garantía material, este tribunal ha declarado inconstitucionales aquellas normas que, clasificando las infracciones en varias categorías de gravedad, no establecían qué concretas conductas de las tipificadas se incardinaban en cada una de ellas.

En particular, respecto de los tipos infractores en el ámbito de la protección de los consumidores, la mencionada STC 166/2012, de 1 de octubre, declaró inconstitucional el art. 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor, que calificaba las infracciones por su gravedad en función de los siguientes factores: el riesgo que supusieran para la salud o seguridad de los consumidores; la cuantía del beneficio obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción; la situación de predominio del infractor en algún sector del mercado; y su reincidencia. Posteriormente, la STC 10/2015, de 2 de febrero, también declaró inconstitucional el art. 50.1 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), que calificaba las infracciones en leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios siguientes: riesgo para la salud; posición en el mercado del infractor; cuantía del beneficio obtenido; grado de intencionalidad; gravedad de la alteración social producida; generalización de la infracción; y reincidencia. En ambos supuestos, el Tribunal concluyó que la remisión de la calificación de la gravedad de las infracciones a un órgano administrativo, en un momento aplicativo posterior y externo a la previsión legal, iba en contra de la vertiente material del derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE.

Más recientemente, la aludida STC 150/2020, de 22 de octubre, enjuició el art. 40 («calificación de las infracciones») de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de consumidores y usuarios (en su redacción anterior a la Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo), que tenía el siguiente tenor:

«Las infracciones se calificarán de leves, graves o muy graves en función de la concurrencia de los siguientes criterios:

- a) Daño o riesgo para la salud o seguridad de los consumidores.
- b) Lesión de los intereses económicos de los consumidores.
- c) Grado de vulnerabilidad de los destinatarios del producto o servicio.
- d) Número de afectados.
- e) Alteración social producida.
- f) Cuantía del beneficio ilícito obtenido, en relación con el valor del bien o servicio.
- g) Concurrencia de dolo o culpa.
- h) Posición en el mercado del infractor.
- i) Existencia o no de reincidencia y, en su caso, reiteración de la conducta infractora.
- j) Volumen de ventas del infractor.»

La citada STC 150/2020, FJ 4, estimó que el precepto transcrito era similar a los declarados inconstitucionales en las SSTC 166/2012 y 10/2015, dado que se limitaba a enumerar unos criterios en función de los cuales la administración podrá decidir si la infracción es leve, grave o muy grave, pero sin establecer ninguna relación entre la concurrencia de dichos criterios y la calificación de la infracción en alguno de los tres grados que prevé. Subrayaba que lo decisivo es que el ciudadano pueda, no solo identificar de antemano qué conductas son sancionables, sino conocer con la precisión

suficiente cómo van a castigarse. Concluyó así que la norma adolecía de previsibilidad suficiente en la consecuencia jurídica asociada a la conducta infractora.

3. Enjuiciamiento del art. 52 de la Ley 11/1998. Desestimación.

a) Una vez expuesta la doctrina aplicable, es momento ya de analizar el art. 52 de la Ley 11/1998, para comprobar si se ajusta al mandato de taxatividad que se deriva del art. 25.1 CE. El auto de planteamiento lo considera «similar o idéntico» a otros ya declarados inconstitucionales. Y, en efecto, una comparación con el art. 40 de la Ley Foral 7/2006, anulado por la STC 150/2020, permite apreciar que ambos coinciden en los criterios empleados para graduar la gravedad de las infracciones en materia de consumo, con la única diferencia de los apartados i) («existencia o no de reincidencia y, en su caso, reiteración de la conducta infractora») y j) («volumen de ventas del infractor») del precepto navarro, que no se prevén en el art. 52.1 de la Ley 11/1998.

Sin embargo, como acertadamente ponen de relieve la fiscal general del Estado y los letrados de la Asamblea y de la Comunidad de Madrid, los dos preceptos presentan importantes diferencias, en las que no repara el órgano judicial, y que son relevantes para nuestro enjuiciamiento. Así, mientras que el art. 40 de la Ley Foral 7/2006, al igual que las normas enjuiciadas por las SSTC 166/2012 y 10/2015, agotaba su contenido en la enunciación de unos criterios sin «establece[r] ninguna relación entre la concurrencia de dichos criterios y la calificación de la infracción en alguno de los tres grados que prevé» (STC 150/2020, FJ 4), el art. 52 de la Ley 11/1998 estipula en sus apartados 2 a 5 unas reglas imperativas a las que debe atenerse el órgano sancionador para calificar la gravedad de la infracción; calificación que naturalmente queda sujeta al posterior control judicial.

En concreto, el art. 52 de la Ley 11/1998, tras enumerar en su apartado 1 ocho criterios para la calificación, ordena en los apartados 2, 3 y 4 que la infracción se calificará como leve, si no concurre ninguno, o como grave o muy grave, si concurren uno o dos (o más), respectivamente. A lo que el apartado 5 añade otra precisión, al disponer que, con independencia de lo anterior (es decir, aunque no se aplique ninguno de los criterios del apartado 1), la infracción será grave cuando haya una «negativa reiterada a facilitar información o prestar colaboración» y muy grave cuando la negativa sea «absoluta».

b) La entidad Centros Comerciales Carrefour, S.A., argumenta de contrario que unas reglas cuantitativas sobre el número de criterios del art. 52.1 de la Ley 11/1998 que concurren en cada caso no bastan para salvaguardar el principio de taxatividad. Sin embargo, ya hemos recordado anteriormente que dicho principio no exige un «automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos» (por todas, STC 260/2007, de 20 de diciembre, FJ 7), y que la ley puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa (por todas, STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3).

Observamos, además, que la técnica de atender al número de criterios que concurren es utilizada en otros sectores del ordenamiento. Así sucede, como apunta el letrado de la Comunidad de Madrid, en el ámbito penal, donde el rigor con el que cabe exigir el mandato de taxatividad es máximo. Es el caso del art. 66.1 CP que, para la aplicación de las penas en los delitos dolosos, establece unas reglas en función del número de circunstancias atenuantes y agravantes que concurren, sin que se haya suscitado ninguna duda sobre él desde la óptica del art. 25.1 CE. Al respecto, en la STC 184/2021, de 28 de octubre, FJ 13, hemos afirmado que «[e]l Código penal configura un sistema de penas relativamente determinadas con criterios judiciales de graduación. Su objetivo es conjugar la necesidad de imponer límites a la discrecionalidad judicial con la necesidad de personalizar o individualizar la respuesta penal concreta. La determinación de la pena en los delitos dolosos se produce a partir del marco penal abstracto señalado por la ley para el tipo de delito consumado. Dicho marco penal se individualiza en atención al grado de ejecución de la conducta delictiva, al grado de participación de la persona acusada, y a la concurrencia de circunstancias modificativas

de la responsabilidad penal, agravantes o atenuantes, genéricas o específicas (art. 66 CP)».

En suma, a diferencia del art. 40 de la Ley Foral 7/2006 y del resto de preceptos enjuiciados en las sentencias anteriormente citadas, el art. 52 de la Ley 11/1998 no solo establece unos criterios para valorar la gravedad de las infracciones, sino que incorpora expresamente unas reglas para vincular tales criterios con la calificación de aquellas, como exige la STC 150/2020, FJ 4. Debemos concluir que cumple con el mandato de taxatividad del art. 25.1 CE y, en consecuencia, desestimar la cuestión planteada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a quince de junio de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.