Centro de Estudios de Consumo

www.uclm.es/centro/cesco
NOTAS JURISPRUDENCIALES

ANULADO EL RÉGIMEN DE GRADUACIÓN DE INFRACCIONES DE CONSUMO (ART. 50.1 TRLCU): CRÓNICA DE UNA INCONSTITUCIONALIDAD ANUNCIADA (STC 10/2015, de 2 de febrero)

Encarna Cordero
Catedrática de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 6 de marzo de 2015

Nulidad por inconstitucionalidad del art. 50.1 TRLCU

La STC 10/2015, de 2 de febrero[1] acaba de anular por inconstitucional el art. 50.1 del TRLCU, a cuyo tenor "las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de 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". Se trata del primer pronunciamiento referido el art. 50.1 TRLCU, pero no es el primero en materia de consumo (la STC 166/2012 se pronunció en términos similares en relación con el estatuto del consumidor de Cataluña de 1993) y, desde luego, no es el primero en otras materias (por ejemplo, SSTC 207/1990, 100/2003, 210/2005, 98/2006, 187/2006, etc.). También hace años que la doctrina había cuestionado el ajuste de la paralela regla de la LCU/1984 (el art. 35) al principio de tipicidad en materia sancionadora[2].

La razón de la inconstitucionalidad de la norma es que la misma vulnera el principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora (art. 25 CE), ya que este principio exige que una Ley (además, con rango formal de tal) determine suficientemente las infracciones y sanciones y la correspondencia entre ambas, lo que si bien no implica un automatismo que excluya totalmente la apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción, sí que impide que el establecimiento de las consecuencias sancionadoras asociadas a las infracciones esté encomendado a la

[1] BOE del 2 de marzo.
[2] REBOLLO PUIG, "Comentario al artículo 35", en *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios"*, dir. R. Bercovitz, Madrid, 1992, p. 951.

total discrecionalidad judicial o administrativa. Como el TC ha expresado en varias resoluciones anteriores sobre otras materias, es inconstitucional la norma que difiere al momento de ejercicio de la potestad sancionadora la concreción de si una determinada conducta, aunque esté correctamente tipificada en una Ley, constituye infracción muy grave, menos grave, grave o leve, pues *la graduación de las sanciones o calificación ad hoc de las infracciones no resulta acorde con el principio de tipicidad en cuanto 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 207/1990, 100/2003, 210/2005, 98/2006, 187/2006, 252/2006).

¿Y cuál es el margen de maniobra con que cuenta el Legislador?

La predeterminación normativa de las infracciones y sanciones que impone la Constitución no implica que no haya margen para el reglamento o para la discrecionalidad de la Administración que deba aplicar la norma. El criterio que ha elaborado el TC es el siguiente:

- Lo único que está reservado a la Ley es el establecimiento de los «elementos esenciales» de la conducta antijurídica, es decir, aquellos que permitan «una definición básica de la conducta prohibida», los demás elementos sí pueden ser establecidos por reglamento (SSTC 60/2000, 113/2002, 26/2005, 181/2008, 13/2013, 145/2013). Están comprendidas aquí las reglas sobre clasificación y graduación de infracciones y sanciones que, si no están suficientemente reguladas en lo esencial en la Ley, no pueden ser aplicadas por la Administración (STC 100/2003). La graduación de sanciones no está regulada en lo esencial cuando la Ley se limita a establecer criterios generales que no aparecen concretados en la norma (SSTC 25/2002, 207/2009), sin que esta indeterminación en lo esencial quede subsanada por el hecho de que se establezcan cuantías máximas a las sanciones (STC 207/1990).

- Si bien la Ley ha de contener los elementos esenciales de la conducta infractora, no es preciso que agote toda la regulación, ya que puede contener elementos de indeterminación (conceptos jurídicos indeterminados e imprecisos), que podrán ser concretados por el reglamento (ejemplos en SSTC 3/1988, 246/1991, 104/2009).

- Pero no es siempre necesario que los elementos legales indeterminados sean concretados por reglamento, también *el órgano encargado de aplicar la norma*

puede determinar el significado y consecuencias de conceptos indeterminados con algunas limitaciones: «el reglamento puede dejar de concretar los conceptos jurídicos indeterminados legalmente establecidos o añadir otros nuevos, siempre que se sitúe dentro de las fronteras de la norma sancionadora y que sean razonablemente previsibles el significado y las consecuencias que tales conceptos tendrán en la fase aplicativa a partir de criterios lógicos, técnicos y de experiencia» (STC 145/2013).

Consecuencias de la STC 10/2015

Las consecuencias de esta sentencia son enormes, pues no es sólo que excedan las propias del proceso sancionador del que traen causa (una resolución contra Telefónica por la utilización de cláusulas abusivas en sus contratos que se calificó como grave), o que deban servir para la resolución de los procedimientos en curso o futuros. Es mucho más que eso:

- La nulidad del art. 50.1 TRLCU significa que *muchas administraciones de consumo carecen de normativa con arreglo a la cual calificar una infracción* como grave o muy grave, sin que, a riesgo de que caduquen los procedimientos e incluso prescriban las infracciones, los procedimientos puedan dilatarse hasta las (suponemos) futuras reformas legales sobre esta materia. El problema no afecta a las administraciones de consumo que no tienen necesidad de aplicar el art. 50.1 TRLCU, que no son todas, pues existen algunas normas autonómicas de consumo que remiten la calificación y graduación de las infracciones al régimen general (es el caso del art. 40 del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha de 2005).

- La segunda consecuencia también es muy grave, ya que, de acuerdo con lo establecido en el art. 40.1 LOTC, *la declaración de inconstitucionalidad afecta, entre otros, a los procedimientos administrativos sancionadores en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la sanción*. Es previsible el aluvión de reclamaciones de sancionados con infracciones graves o muy graves en aplicación del art. 50.1 TRLCU ahora anulado.