

La reserva de ley en el Derecho sancionador de consumo

Encarna Cordero Lobato
Profesora Titular de Derecho Civil
UCLM

1. La potestad reglamentaria en Derecho sancionador general

A) Planteamiento

A diferencia de lo que sucede en material penal (cfr. STC 42/1987), en el ámbito sancionador, la reserva de ley formal no impide que las disposiciones reglamentarias introduzcan modificaciones o graduaciones en el cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente, siempre que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes (art. 129.3 de la Ley 30/1992). De este modo, la exigencia de determinación estricta y precisa de la conducta infractora no supone que sólo sea constitucionalmente admisible «la redacción descriptiva y acabada en la Ley penal de los supuestos de hecho penalmente ilícitos» [SSTC 127/1990, 118/1992, 111/1993, 53/1994], pues lo cierto es que el principio de legalidad no queda infringido cuando la definición del tipo incorpora conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación, y también es conciliable con el art. 25.1 CE la utilización legislativa y aplicación judicial de normas penales abiertas, esto es, aquellas en las que la conducta o la consecuencia jurídico-penal no se encuentra agotadoramente prevista en la Ley penal, debiendo acudir para su integración a otra norma

distinta, incluso de carácter reglamentario, si bien el reenvío normativo a normas no penales sólo procederá si se dan determinados requisitos: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la Ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza, o, como señala la STC 122/1987, se dé la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la Ley penal se remite y resulte, de esta manera, salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada (SSTC 127/1990, 118/1992, 111/1993, 42/1994).

De lo anterior puede colegirse que si la norma reglamentaria protege un bien jurídico distinto al de la Ley, entonces aquélla no es concreción ni desarrollo de la Ley, sino reglamentación sancionadora independiente, prohibida por el principio de legalidad.

Así, por ejemplo, como una cosa es el incumplimiento de las normas reglamentarias de seguridad impuestas a las empresas para la prevención de actos delictivos y, otra bien distinta, el incumplimiento de las normas reguladoras del régimen administrativo a que están sometidas aquellas empresas (aunque su objeto mercantil sea, precisamente, la seguridad), la similitud formal de lenguaje no puede implicar una similitud material de significados, de modo que, por mucho que las empresas de seguridad estén destinadas a prevenir y evitar la comisión de hechos delictivos, la norma reglamentaria que tiene por objeto garantizar la prestación en condiciones adecuadas de servicio de seguridad privada no puede encontrar cobertura legal en la norma legal que tiene por objeto directo garantizar las medidas impuestas a las empresas para prevenir la comisión de actos delictivos, inexistencia de fin común que determina una violación del principio de legalidad en materia sancionadora (SSTC 6/1994, 42/1994).

En materia sancionadora rige, pues, una reserva de ley con eficacia relativa o limitada (SSTC 177/1992, 52/2003), que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero que descarta que tales remisiones haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (SSTC 83/1984, 52/2003). Así, el art. 25.1 CE resulta vulnerado cuando la regulación reglamentaria de las infracciones y sanciones carece de toda base legal y también cuando se adopta en virtud de una habilitación legal a la Administración por norma de rango legal carente de todo contenido material propio, por lo que se refiere a la tipificación de los ilícitos administrativos y las

correspondientes consecuencias (SSTC 42/1987, 101/1988, 29/1989; también, entre muchas otras, STS 25 septiembre 1989, RJ 1989\6368).

Por lo demás, la reserva de ley que rige en materia sancionadora no significa que todos los aspectos relacionados con el procedimiento sancionador estén sujetos a reserva de ley, en particular, no existe tal reserva para la regulación del plazo de prescripción de las sanciones administrativas (STC 29/1989), sin perjuicio de lo establecido en el art. 132 de la Ley 30/1992.

B) La situación particular de las ordenanzas municipales

Alguna matización ha de hacerse en relación con las ordenanzas locales, pues es doctrina constitucional que el alcance de la reserva del ley del art. 25.1 ha de identificarse con cierta flexibilidad en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo. El TC (SSTC 132/2001, 25/2004) ha estimado que la exigencia de ley para la tipificación de las infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Ahora bien, tal flexibilidad no puede excluir de forma tajante la exigencia de ley, porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios –conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL- no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. De este modo, el TC concluye que no hay correspondencia entre la falta de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por una ordenanza municipal puede o debe ser castigada, pues la flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la Ley, pero no permite la inhibición del Legislador. En concreto, el TC considera que corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. Por otro lado, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE se deriva la exigencia, al menos, de que la Ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; aunque tampoco se exige aquí que la Ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza

municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

No se dieron estas condiciones en la infracción tipificada en la ordenanza cuestionada en la STC 25/2004, donde el TC afirmó que ni la norma municipal que calificaba como grave el ejercicio de actividades industriales con puertas o ventanas abiertas, ni tampoco las sanciones allí previstas, podían encontrar cobertura legal en la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Evidentemente, a pesar del tenor literal del RD 1398/1993, todo lo anterior impide que los Ayuntamientos puedan tipificar infracciones y sanciones (comparar con arts. 1.2 y 2.1 del RD 1398/1993).

C) El problema de las leyes penales en blanco

La reserva de ley en materia sancionadora no supone que sólo resulte constitucionalmente admisible la redacción descriptiva y acabada en una norma con rango de ley de los supuestos de hecho ilícitos. Por el contrario, no sólo en materia sancionadora sino también en materia penal, el TC ha estimado que es posible la utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas leyes penales en blanco, esto es, de normas penales (o sancionadoras) incompletas en las que la conducta o la consecuencia jurídico penal no se encuentre agotadoramente prevista en ellas, sino que haya de acudir para su integración a otra norma distinta. Esta operación está condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la forma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada (SSTC 122/1987, 127/1990; v. también la STS 20 diciembre 1999, RJ 1999\9630¹).

¹ En esta sentencia se hace un buen resumen de cuál es la jurisprudencia existente sobre la ley penal en blanco: “incluso en el ámbito estrictamente penal se admite la legitimidad constitucional del reenvío normativo bajo determinadas condiciones (siempre que sea expreso, esté justificado en razón del bien jurídico protegido, la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza a través de la consecuente integración), y que el alcance de la reserva de ley no es tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas. Bien por razones que

Estos requisitos se dan, por ejemplo, en la norma en la que se penalizan ilícitos relativos a un sector caracterizados por un elevado grado de intervención administrativa, como es la protección del medio ambiente, y en la que se tipifica como conducta sancionada la realización de vertidos de cualquier clase en aguas terrestres que pongan en peligro grave la salud de las personas o puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal. Se trata de una ley penal en blanco en la que el tipo ha de ser completado por la regulación sobre infracciones consistentes en vertidos contenida en la legislación de aguas (STC 127/1990).

Como hemos indicado, la ley ha de contener el núcleo esencial de la prohibición, de modo que el límite último en que es admisible la norma penal en blanco se halla en aquellas formulaciones de tipos tan abiertas que, por su amplitud, vaguedad o indefinición, hagan depender su efectividad en una

atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación, se admite una cierta colaboración del Reglamento al integrar los tipos de infracción administrativa y señalar las correspondientes sanciones. Colaboración que puede sintetizarse en los siguientes postulados que integran una consolidada doctrina del TC:

a) La norma de rango legal debe determinar suficientemente los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

b) No resulta constitucionalmente admisible la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y para el establecimiento de las correspondientes consecuencias sancionadoras.

c) El art. 25.1 CE prohíbe la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones carece de virtualidad y eficacia.

d) Resulta admisible la norma reglamentaria que se limita, sin innovar las infracciones y sanciones en vigor, a aplicar éstas a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico del sistema preestablecido.

e) No cabe exigir con carácter retroactivo la reserva de ley para anular disposiciones preconstitucionales reguladoras de infracciones y sanciones administrativas. Pero desde la entrada en vigor de la Constitución se produce la caducidad por derogación de las habilitaciones legales que resulten contrarias a sus postulados (STC 177/1992, 2 de noviembre). La pérdida de vigencia de una habilitación legal por colisión con la Constitución no comporta la de las disposiciones producidas a su amparo mientras estuvo vigente, ni «a fortiori» la de las que, a su vez, son desarrollo o complemento de éstas o no tienen otra finalidad que la de complementarlas. Ahora bien, la remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones carecerá de toda virtualidad y eficacia (SSTC 83/1984, 42/1987, 3/1988 y 61/1990, entre otras)...

En definitiva, ni la ley puede contener una deslegalización en el ámbito sancionador en favor del reglamento, ni éste puede crear infracciones o sanciones bajo pretexto de desarrollar una Ley que no contenga regulación alguna sobre éstas. La ley debe contener los elementos básicos y definitorios de las infracciones y sanciones, sin que los reglamentos en esta materia puedan ser independientes, sino ejecutivos y mantenerse dentro de los límites que corresponden a la remisión normativa”.

decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (cfr. SSTC 34/1996, 129/2003).

2. La reserva de ley en Derecho sancionador de consumo

El TRLCU prevé expresamente que los reglamentos reguladores de los diferentes bienes y servicios puedan determinar, en la medida en que sea preciso para asegurar la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, entre otros, las garantías, responsabilidades, infracciones y sanciones [art. 14.1 g) del TRLCU]. Ahora bien, como acabamos de exponer en las páginas anteriores, para que se entiendan cumplidas las exigencias constitucionales establecidas en el art. 25.1 CE no basta que la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones se haya realizado a través de cualquier *lex previa*, por muy *lex certa* que ésta sea. Lo cierto es que la reserva de ley que rige en materia sancionadora exige que los elementos esenciales del tipo estén establecidos en una norma con rango formal de ley. Por tanto, el juego que el reglamento admite en materia sancionadora es muy limitado, ya que se reduce a introducir modificaciones o graduaciones en el cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas que, sin alterar la naturaleza de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes (art. 129.3 de la Ley 30/1992 y la jurisprudencia constitucional citada *supra* en el epígrafe 2.1.5)².

Dejando para el epígrafe siguiente el problema de las leyes penales en blanco en el Derecho sancionador de consumo, indicamos ahora las reglas que la jurisprudencia ha establecido en torno a la cuestión de la colaboración reglamentaria en la descripción de las conductas infractoras y de las sanciones:

A) El reglamento sancionador postconstitucional siempre tiene que contar con una cobertura legal suficiente, sin que, sin ello, sea admisible el reglamento sancionador incluso aunque se limite a reproducir la regulación reglamentaria preconstitucional. De

² Sobre las posibilidades de desarrollo reglamentario de la LCU en el ámbito sancionador, ampliamente, REBOLLO PUIG, en *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, coordinados por R. Bercovitz y J. Salas, Madrid, 1992, pp. 821 y ss.

conformidad con lo establecido en la STC 53/2003, la reserva de ley en materia sancionadora resulta incumplida siempre que un reglamento sancionador posterior a la Constitución carece de cobertura legal suficiente, sea porque establezca una regulación *ex novo*, sea porque reproduzca reglamentos preconstitucionales sin cobertura legal. Con ello el TC se desmarca del criterio que él mismo había sostenido en las SSTC 42/1987 y 305/1993, de acuerdo con las cuales sí era posible que un reglamento sancionador postconstitucional sin cobertura legal se limitara a reproducir una norma reglamentaria preconstitucional.

B) Se respeta la reserva de ley cuando la ley formal de cobertura contiene una descripción que permita conocer con certeza razonable y suficiente cuáles sean las conductas constitutivas de infracción, sin incluir tipos abiertos o cláusulas generales o residuales que encomienden a la potestad reglamentaria un arbitrio desmedido en la concreción de aquéllos. Esta afirmación se ha realizado en relación con múltiples disposiciones:

- Se ha estimado que tales circunstancias concurren en el catálogo de infracciones y sanciones establecido en la Ley General de Sanidad (STSJ Madrid 28 abril 2003, RJCA 2004\529; STSJ Galicia 14 septiembre 2001, JUR 2002\3475), pues no resulta exigible que las normas recojan innumerables enumeraciones interminables y agotadoras de todas las conductas infractoras, pues de lo que se trata es de que los actos u omisiones estén suficientemente reconocidos por una Ley describiendo con cuidado los elementos de la conducta, pudiendo ser llamada a esta labor cooperativa la norma reglamentaria (STSJ Madrid 28 abril 2003, RJCA 2004\529). Así, se ha estimado que el art. 35 de la Ley General de Sanidad de cobertura suficiente tanto a la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, como al RD 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecían medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos (STSJ Madrid 28 abril 2003, RJCA 2004\529). Así también, pese a las descripciones genéricas que contiene, el catálogo de infracciones y

sanciones en materia sanitaria es suficiente para entender cumplido el principio de tipicidad, por lo que puede ser integrado por las previsiones reglamentarias relativas a la prohibición de la publicidad del tabaco (SSTSJ Galicia 14 septiembre 2001, JUR 2002\3475; 31 enero 2002, RJCA 2002\452).

- La amplitud y generalidad de la descripción del tipo no perjudica a los administrados si existen remisiones a otras normas que especifiquen suficientemente el tipo. Así, por ejemplo, en la STSJ Andalucía 6 septiembre 2000 (RJCA 2001\401), frente a la alegada vulneración del principio de tipicidad se sostuvo que aunque la descripción del tipo regulado en el art. 2.1 del RD 1945/1983 (donde se sanciona el incumplimiento de los requisitos condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria determinados en la normativa a la que remite el art. 1 del RD 1945/1983) fuese ciertamente amplia ello no menoscababa las garantías de los destinatarios de la norma, que con la advertencia del art. 2.1 del RD 1945/1983 quedaban perfectamente avisados de que, en este caso, han de observar las condiciones sanitarias impuestas en el RD 147/1993. Con todo, nótese que, como después comentaremos con más detenimiento, es una norma reglamentaria la que remite a otra regla infralegal.
- Es similar el criterio por los Tribunales en relación con la regulación sobre vinos contenida en la Ley 25/1970 y determinados reglamentos en materia de denominaciones de origen. Así, en la STS 20 diciembre 1999 (RJ 1999\9630), el TS estimó que los reglamentos postconstitucionales reguladores de la denominación de origen cava no contenían un régimen sancionador establecido *ex novo* o de manera independiente, ni nos encontrábamos tampoco ante una norma reglamentaria que ejecutase una habilitación legal en blanco o insuficiente. Por el contrario, se trataba de un supuesto válido de colaboración reglamentaria en la determinación de los tipos legalmente previstos. También se ha apreciado que la Ley 25/1970 confiere una cobertura legal

suficiente a la norma reglamentaria preconstitucional que rige la denominación de origen Navarra (STSJ Navarra 15 junio 2000, RJCA 2000\1477). V. también la STSJ Castilla y León 31 octubre 2005 (JUR 2005\272165).

- También se considera que la Ley General de Sanidad y la Ley General de Publicidad constituyen cobertura legal suficiente para el Decreto autonómico que prohíbe y sanciona la publicidad de tabaco (SSTSJ Galicia 14 septiembre 2001, JUR 2002\3475; 31 enero 2002, RJCA 2002\452), pues aquellas leyes autorizan que por vía reglamentaria se prohíba la publicidad del tabaco en orden a la protección de la salud, así como que tendrá la consideración de infracción el incumplimiento de las normas especiales que regulen la publicidad de productos que tengan consecuencias negativas para la salud.

C) También respeta el principio de legalidad la ley formal que limita cuantitativamente –mediante el establecimiento de cuantías mínimas y máximas- la sanción de multa, remitiendo al reglamento la determinación concreta la sanción a imponer dentro de tales límites. Así, el TS ha estimado con reiteración que las infracciones y sanciones establecidas en la Ley de Cataluña 15/1983, de 14 de julio, constituyen una delimitación suficiente de los elementos de la potestad sancionadora que sirven de cobertura legal al Decreto autonómico 459/1983, de 18 de octubre, por el que se tipificaron las infracciones y se regularon las sanciones en materia de comercialización de bienes, productos y prestación de servicios. En concreto, se ajusta al principio de legalidad en materia sancionadora el Reglamento que establece una cuantía a la sanción de multa que se encuentra en los márgenes establecidos en la ley formal (SSTS 6 junio 1992, RJ 1992\5383; 8 junio 1992, RJ 1992\5105; 23 noviembre 1992, RJ 1992\9325; 16 marzo 1992, RJ 1993\1768; 12 mayo 1993, RJ 1993\5325; 19 mayo 1993, RJ 1993\3451; 5 julio 1993, RJ 1993\5471; 20 diciembre 1994, RJ 1994\10461).

D) Si bien la ley puede remitir la concreción de infracciones al reglamento, esta habilitación no la puede realizar un simple

reglamento. En las SSTS 2 abril 1992 (RJ 1992\3327) y 23 septiembre 1992 (RJ 1992\7006), el TS estimó que aunque el RD 1945/1983, sin contravenir la reserva de ley, tipifica como infracción el incumplimiento de las normas sobre envasado de productos, no obstante, sí vulnera el principio de legalidad el decreto autonómico que concreta qué productos han de ser envasados. A juicio del TS, aunque se admite que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias en materia de tipicidad de infracciones, esta posibilidad debe admitirse cuando existe una norma con rango de Ley que la prevé expresamente, pero “no se está en la misma situación cuando la referencia a tipificaciones posteriores se hace por una disposición con rango de Decreto”³. Sin embargo, *este criterio no es uniforme, pues los Tribunales Superiores de Justicia sí que han estimado la legalidad de estas habilitaciones reglamentarias.* Así, por ejemplo, en la STSJ Madrid 25 marzo 2003 (RJCA 2003\923 se estimó que la infracción por contravenir la obligación de tener a disposición del público las hojas de reclamación -establecida en el caso por medio de un decreto autonómico- encontraba cobertura en el art. 3.3.6 del RD 1945/1983, que establece como infracción el incumplimiento de las normas relativas a documentación, información, libros o registros establecidos obligatoriamente para el adecuado régimen y funcionamiento de la empresa, instalación o servicio y como garantía para la protección del consumidor o usuario.

³ El argumento completamente desenvuelto es el siguiente: “la cuestión central del proceso se deriva de que... la concreción última del tipo de infracción administrativa se efectúa por vía reglamentaria. Así es en efecto puesto que la conducta consistente en suministro de pan para su venta a otros establecimientos comerciales sin el envasado correspondiente no se tipifica como falta, el menos teniendo en cuenta las normas jurídicas que se invocaron al imponer la sanción, sino por un Decreto de la Generalidad. El Real Decreto estatal cuya normativa se pone en conexión con el Decreto autonómico establece simplemente que constituye infracción administrativa el incumplimiento de las normas sobre etiquetado y envasado de los artículos, siendo el Decreto de la Generalidad el que se refiere concretamente a la venta de pan sin envasar... Es claro que desde luego el Real Decreto citado constituye el desarrollo reglamentario de las normas con rango de Ley que regulan la materia de disciplina del mercado. Pero el caso es que la existencia de esta Ley no supone una tipificación por norma de dicho rango de la falta consistente en la venta de pan sin el envase adecuado, pues son cosas muy distintas referirse genéricamente al incumplimiento de las normas sobre envasado y especificar que es obligatorio el envase de unos productos y no de otros... Respecto a esta cuestión la Sala no puede compartir el razonamiento que se expresa en el Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia apelada que se ha citado más arriba. Ciertamente la STC 83/1984, de 24 julio (RTC 1984\83), admite que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias en materia de tipicidad de infracciones, pero si bien esta posibilidad debe admitirse cuando existe una norma con rango de Ley que la prevé expresamente, no se está en la misma situación cuando la referencia a tipificaciones posteriores se hace por una disposición con rango de Decreto”.

V. también la STSJ Andalucía 6 septiembre 2000 (RJCA 2001\401), citada más arriba, en la que, frente a la alegación de una supuesta vulneración del principio de tipicidad, se considera irreproachable que, al establecer las conductas infractoras, el RD 1945/1983 utilice descripciones amplias que hayan de completarse con el auxilio de otras normas reglamentarias.

E) Son nulos los reglamentos que imponen sanciones administrativas *ex novo* sin la cobertura de una ley previa, y este defecto no puede subsanarse *ex post*. Si se ha incumplido la reserva de ley que rige en materia sancionadora, no es posible que este defecto sea subsanado con posterioridad a la aprobación de la norma reglamentaria independiente. Así, en la STS 6 junio 1988 (RJ 1998\4371), tras descartar que el RD 1945/1983 en su conjunto fuera nulo por regular materias reservadas a la ley (pues tenía cobertura legal en la derogada legislación sobre disciplina de mercado), se declaró la nulidad de algunos de sus preceptos, en la medida en que innovaban el panorama legal existente, excediéndose en la refundición que este RD realizó y contraviniendo los principios de tipicidad y legalidad.

De este modo, el TS concluyó que “independientemente de la asunción «*ex post*», del repetido Real Decreto por la ya citada Ley de 19 de julio de 1984, hemos de declarar la indudable invalidez del referido artículo 10,3 para el período anterior a la vigencia de la expresada Ley”... Asimismo, “el decomiso cautelar de la mercancía en el caso previsto en el artículo 14,3 del Decreto, únicamente puede tener lugar en los supuestos de riesgo y peligro para la salud pública... y por lo tanto no es legal sin ley formal el art. 14,3 sino el 14,4 que faculta a la Administración para adoptar las medidas que sean necesarias en el supuesto de que la mercancía genere riesgo real o previsible para la salud pública”.

3.En particular, las leyes penales en blanco en el ámbito del Derecho de consumo

La reserva de ley en materia sancionadora no supone que sólo resulte constitucionalmente admisible la redacción descriptiva y acabada en una norma con rango de ley de los supuestos de hecho ilícitos. Por el contrario, no sólo en materia sancionadora sino también en materia penal, el TC ha estimado que es

posible la utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas leyes penales en blanco, esto es, de normas penales (o sancionadoras) incompletas en las que la conducta o la consecuencia jurídico penal no se encuentre agotadoramente prevista en ellas, sino que haya de acudirse para su integración a otra norma distinta. Esta operación está condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la forma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada (SSTC 122/1987, 127/1990; v. también la STS 20 diciembre 1999, RJ 1999\9630).

En el ámbito del Derecho de consumo, el caso paradigmático de ley penal en blanco se encuentra en la regla que tipifica como infracción el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en el TRLCU y disposiciones que lo desarrollen [art. 49.1. k) del TRLCU, que reproduce los términos de la cláusula residual contenida en el derogado art. 39 LCU]. Los Tribunales han estimado que, tal como exige el principio de tipicidad, esta norma contiene el núcleo esencial del régimen sancionador, de modo que puede ser integrado por normas de rango infralegal. Por ejemplo:

- Por el RD 645/1988, de 24 junio, mediante el que se aprobó el Reglamento para el suministro y venta de gasolinas y gasóleos de automoción (STS 4 mayo 1992, RJ 1992\3735).
- La percepción de cantidades anticipadas en la compraventa de viviendas sin el otorgamiento de las garantías correspondientes de acuerdo con lo previsto en la Ley 57/1968, se consideró igualmente una conducta tipificada en la cláusula residual contenida en el art. 34 LCU, en relación con lo establecido en los arts. 3.3.6⁴ y 3.3.7⁵ del RD

⁴ Este precepto sanciona el incumplimiento de las normas relativas a documentación, información, libros o registros establecidos obligatoriamente para el adecuado régimen y funcionamiento de la empresa, instalación o servicio y como garantía para la protección del consumidor o usuario.

1945/1983, que es considerada la norma sancionadora de consumo de aplicación general.

En la STSJ Madrid 14 mayo 1998, (RJCA 1998\1954) se estimó que “el art. 34.9 de la Ley 26/1984, de 19 julio, en cuanto establece que se consideran infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios, en general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen, ha de ponerse en relación (por lo que la doctrina denomina relación de dependencia en el grupo normativo) con la Ley de 27 julio 1968, que no constituye desarrollo, pero sí complemento, de la Ley posterior General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”. De este modo, “la actuación administrativa sancionadora recurrida encuentra cobertura en el Real Decreto 1945/1983, de 22 junio, sobre Infracciones y Sanciones en Materia de Defensa del Consumidor y de la Producción Agroalimentaria, ya que se trata de un reglamento que si bien tuvo por inicial función la de refundir la normativa existente en materia de inspección y vigilancia de actividades alimentarias, así como la sanción de las correspondientes infracciones, tal y como consta en su exposición de motivos y se desprende de su contenido normativo, no es menos verdad que según la disposición final 2.^a de la Ley 26/1984, a efectos de lo dispuesto en su Capítulo IX, dicho Real Decreto 1945/1983 es de aplicación general y no sólo sectorial”.

También se estima que respeta el principio de tipicidad la norma que sanciona el incumplimiento de determinadas obligaciones que se establezcan por reglamento, por ejemplo, las obligaciones de declarar ciertas circunstancias relativas al producto comercializado o a la empresa. Así, por ejemplo, el incumplimiento de lo establecido en los acuerdos del consejo regulador de denominaciones de origen sobre declaraciones de cosecha, elaboración, existencias, crianza y envejecimiento de vinos, pues, a juicio del Tribunal, aunque nos encontramos ante tipos abiertos que precisan de circulares para la completa definición del tipo sancionador, tales circulares no constituyen una tipificación de infracciones sino la imposición de una obligación (SAN 4 abril 2001, RJCA 2001\1230).

Finalmente, los Tribunales estiman que no vulnera la reserva de ley formal en materia sancionadora la Ley General de Sanidad cuando se limita a

⁵ Se sanciona aquí el incumplimiento de las disposiciones u ordenanzas sobre condiciones de venta en la vía pública, domiciliaria, ambulante, por correo o por entregas sucesivas o de cualquier otra forma de toda clase de bienes o servicios.

describir genéricamente las infracciones como acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos en la salud de los consumidores, así como también los incumplimientos o transgresiones de requerimientos, requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones, o elusión e normas y medidas de vigilancia e intervención, referencias éstas que han de integrarse con lo que, al efecto, dispongan los reglamentos de desarrollo (cfr. STSJ Galicia 31 enero 2002, RJCA 2002\452, sobre la validez de un decreto autonómico que prohibía la publicidad del tabaco).

Estimamos con la mejor doctrina⁶ que no puede considerarse que una remisión al reglamento tan amplia como la que estamos considerando respete los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora: cuando, como sucede en el art. 49.1 k) del TRLCU, la norma se limita a “tipificar” como infracción el incumplimiento de cualquier obligación establecida en cualquier normativa de desarrollo, no se puede afirmar seriamente que la norma legal contiene el “núcleo esencial de la prohibición”, como tan repetidamente ha exigido el TC a las leyes penales blanco (SSTC 122/1987, 127/1990). Más bien parece que la norma está considerando infracción toda conducta antijurídica conforme a reglamento, lo que está prohibido por el principio de legalidad⁷. Al respecto fue muy elocuente la STS 6 mayo 1997 (RJ 1997\4357): la remisión genérica que la norma cuestionada hacía «a las infracciones que se cometan contra lo preceptuado en el presente Estatuto y en los Reglamentos reguladores de las Empresas y de las Actividades Turísticas», “no cumplimenta las exigencias mínimas del principio de tipicidad sancionadora y desconoce las garantías propias del Estado de Derecho instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 1978”.

⁶ REBOLLO PUIG, en *Comentarios a la Ley General...*, cit., p.831; CARRASCO PERERA, *Comentarios al TRLCU*, en <http://www.uclm.es/cesco>.

⁷ REBOLLO PUIG, en *Comentarios a la Ley General...*, cit., p. 831; MESEGUER YEBRA, *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, 2001, pp. 20-22.