



UNA NUEVA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE CONSUMO*

(Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2020, de 22 de octubre)

María Zaballos Zurilla
Contratada predoctoral FPU
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 12 de febrero de 2021

Resumen: La sentencia objeto de este comentario mantiene la línea de sentencias anteriores, que declaran la inconstitucionalidad de diversos preceptos, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. La vulneración del principio de legalidad del artículo 25 CE y la consiguiente inseguridad jurídica, que produce la indeterminación de los criterios que han de servir para la calificación de la gravedad de la infracción, es la base del fallo del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: principio de legalidad, cuestión de inconstitucionalidad, inseguridad jurídica.

Abstract: The sentence that is the subject of this comment maintains the line of previous sentences, which declare the unconstitutionality of various precepts, both at the state level and at the regional level. The violation of the principle of legality of Article 25 EC and the consequent legal uncertainty, which produces the indeterminacy of the criteria that

* Trabajo realizado bajo la tutela del profesor Ángel Carrasco en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social" y dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2020-GRIN-29156, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con SBPLY/19/180501/000333, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.



must serve to qualify the seriousness of the offense, is the basis for the ruling of the Constitutional Court.

Key words: principle of legality, question of unconstitutionality, legal uncertainty.

1. Los antecedentes

Los hechos que derivaron en la presentación de la cuestión de inconstitucionalidad, que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) objeto de este comentario fueron los siguientes:

Banco de Santander, S.A., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden Foral 102/2018, de 24 de diciembre, del consejero de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra, que desestimó el recurso de alzada formulado contra la resolución 210/2018, de 2 de octubre, de la directora general de Turismo y Comercio de la Comunidad Foral. En ella se le impuso una multa de 150.000 euros como responsable de la infracción prevista en el artículo 39 p) de la Ley Foral de 7/2006, de 20 de junio, de defensa de consumidores y usuarios. Concretamente, por no atender los requerimientos de información y documentación formulados por el Servicio de Consumo y Arbitraje, en el marco de una campaña del Gobierno de Navarra sobre cláusulas suelo en los contratos de préstamo hipotecario. La infracción se calificó como muy grave conforme al artículo 40 de la Ley Foral 7/2006, que autoriza a la administración a calificar la correspondiente infracción de leve, grave, o muy grave de acuerdo con determinados criterios que el propio precepto precisa.

2. Motivo del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad

La sociedad mercantil fundó la demanda contenciosa en la indebida calificación de la infracción y la indebida cuantificación de la misma. Razona que el artículo 40 de la Ley Foral 7/2006, no garantiza la seguridad jurídica dado que no determina cuáles son los criterios o circunstancias que deben concurrir para calificar la infracción como muy grave. Argumenta que la STC 10/2015, de 2 de febrero, ya se había pronunciado en ese sentido en relación con la inconstitucionalidad del artículo 50.1 del Texto Refundido de la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios. Por estos motivos instó la anulación de la resolución sancionadora confirmada en alzada y solicitó del órgano judicial el planteamiento de la oportuna cuestión de constitucionalidad del artículo 40. Planteada



esta por el TSJ de Navarra, fue admitida a trámite, con base en la posible infracción del artículo 25.1 CE.

El fiscal general del Estado interesó igualmente la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, con base en la mencionada STC 10/2015. Por su parte la letrada del Parlamento de Navarra presentó su escrito de alegaciones, solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, puesto que los criterios que contiene el artículo 40 permiten razonable prever con la suficiente certeza las consecuencias de la correspondiente conducta ilícita.

¿Es realmente así? ¿Cuál es el contenido del art. 40 de la Ley Foral 7/2006? ¿Infringe el artículo 25.1 CE?

Según el artículo 40:

«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.»

Por su parte, el art. 25 CE consagra el principio de legalidad, el cual es perfectamente compatible con que la Administración pública tenga atribuida la potestad sancionadora y margen de apreciación en su aplicación, que puede ser posteriormente supervisada por la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, por el contrario, es incompatible con la falta de concreción de la norma a la hora de determinar si una conducta, correctamente tipificada como infracción, constituye una infracción grave, menos grave o leve. Así lo entiende el TSJ de Navarra, porque debe respetarse el principio de taxatividad, que no permite que se traslade la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior y externo a la previsión legal. Resulta claro, según el mismo, que el artículo 40, dividiendo las infracciones en categorías de gravedad, en función de los diez criterios que enumera, no especificaba qué concretas conductas de las tipificadas habían de ser reputadas leves, cuales graves y cuales muy graves. En definitiva, la relación entre esos



criterios y la calificación de la infracción en uno de los tres grados que contempla, con la consiguiente dosis de inseguridad jurídica.

En esta dirección se muestran varias sentencias del Tribunal Constitucional.

3. Doctrina constitucional sobre el principio de legalidad

Sobre este principio y su alcance el TC se ha pronunciado en diversas ocasiones. Alguna de ellas en relación con preceptos muy similares al que es objeto de esta cuestión de constitucionalidad.

A lo largo de los años, el TC se ha encargado de subrayar que el derecho a la legalidad sancionadora, conforme a la doctrina consolidada de este tribunal «comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango 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» (entre otras muchas, STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2).

En relación con la vertiente material de este derecho, el TC pone 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).

No obstante, como destaca CORDERO LOBATO, la predeterminación normativa de las infracciones y sanciones que impone la Constitución no implica que no haya cierto 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 un reglamento (SSTC 60/2000, 113/2002, 26/2005, 181/2008, 13/2013, 145/2013)”. como destaca esta última:



“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”¹.

La STC 166/2012 de 1 de octubre, en relación el art. 30² del Estatuto del consumidor de Cataluña de 1993 establece que “la concreción de si una determinada conducta, correctamente tipificada como infracción, constituye una infracción grave, menos grave o leve debe estar previamente predeterminada en la norma, no respetando el principio de taxatividad una norma que traslade la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior y externo a la previsión legal”.

También en relación con materia de consumo, concretamente, con el artículo 50.1³, del Texto Refundido de la Ley General de defensa de consumidores y usuarios, la STC 10/2015 de 2 de febrero, estimó que 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). En consonancia con ello, declaró la inconstitucionalidad del mencionado precepto por vulnerar 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 total discrecionalidad judicial o administrativa”.

¹ CORDERO LOBATO, E. “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)”, *Revista CESCO De Derecho De Consumo*, núm. 13, pp. 260-261.

² El contenido de este artículo es similar al que nos ocupa: «se calificarán como leves, graves o muy graves en función del riesgo que supongan para la salud o seguridad de los consumidores, con especial atención a las de los que están especialmente protegidos por la presente Ley, en función de la cuantía del beneficio obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción, en función de la situación de predominio del infractor en algún sector del mercado y en función de su reincidencia».

³ De acuerdo con él: 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.



En la línea de las sentencias anteriores, el TC en la sentencia objeto de este comentario, a la vista de la tipificación de infracciones que realiza el art. 40 de la ley foral navarra, entiende que, aunque el ciudadano pueda identificar de antemano qué conductas son sancionables, desconoce o no puede saber con la precisión suficiente cómo van a castigarse. Al abandonar la calificación de la gravedad de las infracciones al momento aplicativo, se deja en gran medida en manos de la Administración la determinación del tipo de sanción (amonestación o multa) y, en el caso de las pecuniarias, la entera concreción de su alcance, pues la horquilla establecida es amplísima (entre el mínimo de 0,1 € previsto para las infracciones leves; y los 600 000 € establecidos como máximo para las muy graves). Por todo ello, declara su inconstitucionalidad ya que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados en cuanto estos ignoran las consecuencias que han de derivarse de la realización de una conducta tipificada como infracción de dicha norma.

4. Una peculiaridad de este caso: ¿Afecta la modificación legislativa del precepto legal cuestionado al proceso *a quo*?

El TC hace referencia en su sentencia a una cuestión ignorada por ambas partes. El precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, el art. 40 de la Ley Foral 7/2006, ha sido recientemente modificado por la disposición final octava de la Ley de presupuestos generales de Navarra de 2020 publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» el 10 de marzo de 2020 y en el «Boletín Oficial del Estado» el 17 de marzo de 2020⁴.

Entiende el Tribunal que esta circunstancia merece ser advertida. Sin embargo, resalta que se trata de una cuestión menor que resuelve aplicando la doctrina del TC ya que dicha modificación no resultaría aplicable en el proceso *a quo* y, por lo tanto, no conllevaría la pérdida de objeto de este proceso constitucional pues “la circunstancia de que la norma sobre la que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad haya sido derogada no implica sin embargo que la cuestión haya perdido su objeto. Debe tenerse en cuenta la doctrina constitucional reiterada, conforme a la cual en las cuestiones de inconstitucionalidad los

⁴ En la actualidad el art. 40 se divide en dos apartados. En el primer apartado se determina que será leve cualquier infracción tipificada en la ley foral que no deba ser calificada como grave o muy grave, debiendo calificarse de grave cuando concorra, al menos, uno de los criterios recogidos en el segundo apartado, y de muy grave cuando concurren dos o más de dichos criterios. El apartado dos recoge ahora los criterios para calificar la infracción, reduciendo la lista inicial de diez criterios a sólo cuatro que serían el daño o riesgo grave para la salud o seguridad de los consumidores, la lesión grave de los intereses económicos de los consumidores, la negligencia grave o dolo y la generalización de la infracción, en cuanto al número de personas destinatarias afectadas por la misma. De forma correlativa, el art. 42.2 de la Ley Foral 7/2006 ha sido también modificado incluyendo ahora siete criterios para graduar la cuantía pecuniaria de las sanciones, criterios que son ahora independientes de los que recoge el art 40 para graduar las infracciones.



efectos extintivos sobre el objeto del proceso, como consecuencia de la modificación o derogación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa modificación o derogación, resulte o no aplicable en el proceso a quo, y de que de su validez dependa la decisión a adoptar en este (por todas, la STC 22/2019, de 14 de febrero, FJ 2 y la doctrina que cita)”. Considera evidente el TC que, en los términos en que está formulada la cuestión de inconstitucionalidad, la legalidad de la sanción depende de la validez del precepto autonómico sobre cuya constitucionalidad se pregunta.

5. Conclusiones

El TC se mantiene constante en sus pronunciamientos en relación con el principio de legalidad de las normas plasmado en el art.25 CE, concretamente, respecto a los preceptos que califican las infracciones como muy graves, graves y leves sin determinar con exactitud los supuestos en que han de aplicarse, declarando la inconstitucionalidad del art. 40 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios.

Ciertamente la doctrina del TC redundante en la seguridad jurídica, especialmente de los empresarios que sabrán con certeza qué conductas son constitutivas de infracción leve, grave, o muy grave. De otro lado, es previsible, lo mismo que en los otros casos en que se han declarado inconstitucionales normas de consumo, que abunden reclamaciones por sanciones impuestas con anterioridad a la sentencia, con base en el hoy derogado artículo 40.