

Wolters Kluwer España

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 60/2000 de 2 Mar. 2000, proc. 596/1996

Ponente: Cachón Villar, Pablo Manuel.

Nº de sentencia: 60/2000

Nº de recurso: 596/1996

LA LEY JURIS: 5154/2000

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS. Tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas. Reserva de ley. Misión del reglamento. Vulneración del artículo 25.1 de la Constitución. Inconstitucionalidad del artículo 142 n) de la Ley de ordenación de los transportes terrestres.

Texto

STC 60/2000, de 2 Mar. 2000

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado EN NOMBRE DEL REY la siguiente S E N T E N C I A En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 596/1996, 2127/1996, 3729/1998 y 3938/1998, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife, en relación con el art. 142 n), inciso «o reglamentarias», de la Ley 16/1987, de 30 Jul., Ordenación de los Transportes Terrestres. Han comparecido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En fecha 16 Feb. 1996 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede de Santa Cruz de Tenerife. A él se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 16/1995, así como Auto de 31 Ene. 1996 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del inciso «o reglamentarias» del art. 142 n) de la Ley 16/1987, de 30 Jul., Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT), «al poder ser contrario al artículo 25.1 de la Constitución».

2. Los términos de la cuestión de inconstitucionalidad, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes: a) Con fecha 11 Jun. 1993, el servicio de inspección de transporte terrestre de Canarias (Consejería de Turismo y Transportes de Canarias), levantó acta de infracción a la empresa Transtour, S.L., por transportar en vehículo de servicio discrecional (con capacidad superior a diez plazas) a sólo dos pasajeros desde el Aeropuerto de Tenerife-Sur hasta un hotel en la Playa de las Américas. Aquella conducta fue calificada como infracción leve del art. 142 n) LOTT, en relación con el art. 199 o) del Reglamento, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 Sep., y con el art. 4 del Decreto del Gobierno de Canarias 12/1992, de 7 Feb., sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transporte por carretera. En la resolución que puso fin al procedimiento (fecha el 3 Dic. 1993) se impuso a la empresa Transtour, S.L., una multa de 46.000 ptas. Recurrida esta resolución en vía administrativa, fue confirmada por otra de 13 Oct. 1994. Contra las anteriores resoluciones administrativas se interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife (recurso núm. 16/1995).

b) Por providencia de 27 Nov. 1995 acordó la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife conceder un plazo de diez días a fin de que las partes del proceso y el Ministerio Fiscal alegasen lo procedente respecto de la posible inconstitucionalidad parcial del art. 142 n) LOTT, precepto determinante para la resolución del recurso, por posible contravención del art. 25.1 CE. Evacuado el trámite, se dictó Auto de 31 Ene. 1996, por el que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal.

3. En opinión del órgano judicial, el precepto cuestionado viola la reserva de Ley que en materia sancionadora establece el art. 25.1 CE. A juicio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, el art. 142 n), inciso «o reglamentarias», de la LOTT no determina con precisión la conducta típica a la que va aparejada la sanción, sino que remite a posteriores normas de desarrollo la determinación íntegra de la conducta sancionable. De esta manera, tanto la descripción de conductas sancionables en el art. 4 del Decreto del Gobierno de Canarias 12/1992, de 7 Feb., como la imposición de una sanción concreta al amparo de este precepto, carecerían de cobertura legal suficiente. De acuerdo con lo anterior, y a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en STC 341/1993, el art. 142 n) LOTT en su inciso «o reglamentarias» sería inconstitucional por contrario a la reserva de Ley del art. 25.1 CE. En nada afectaría a esta conclusión la posterior STC 102/1994, toda vez que en ella se considera no inconstitucional la remisión a Reglamentos para la integración del tipo penal cuando el «núcleo esencial de la prohibición» se halla en la Ley.

4. Por providencia de la Sección Primera, de 27 Feb. 1996, se acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad (núm. 596/1996) y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes; al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia; y al Fiscal General del Estado. En la misma providencia se concedía un plazo de quince días a fin de que los anteriores órganos estatales pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Asimismo, se ordenó publicar la iniciación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 5 Mar. 1996, el Presidente del Senado comunicó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 8 Mar. 1996; en él suplicaba la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Admite el Abogado del Estado que las infracciones administrativas están sometidas a la reserva de Ley del art. 25.1 CE, pero señala también --con cita de numerosas SSTC-- que aquella reserva de Ley no impide la colaboración reglamentaria, especialmente en ámbitos de regulación eminentemente técnica, como el transporte por carretera. En el presente caso, el art. 142 n) LOTT habría definido el núcleo de las conductas tipificadas: primero, porque define como infracciones leves aquellas conductas que no están tipificadas en otros preceptos; y segundo, porque aquel precepto legal debe ser coherente con los arts. 138 y 139 LOTT, donde expresamente se alude, como conducta sancionable, a la infracción de las normas sobre transporte por carretera.

7. Mediante escrito fechado el 21 Mar. 1996, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

8. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en el Tribunal el 21 Mar. 1996. A juicio del Fiscal General, el art. 142 LOTT prevé como conducta antijurídica la prestación de servicios de transporte a un número de viajeros mayor del autorizado [art. 142 d) LOTT], pero en ningún caso prohíbe el transporte de un número de personas menor del autorizado.

Se indica, al efecto, que la mención del art. 142 n) LOTT de las «normas ... reglamentarias aplicables a cada caso» no contiene, propiamente, la definición elemental de una conducta punible, sino que remite al Reglamento, íntegramente, la definición de la conducta sancionable. Y tal remisión, se afirma, resulta claramente contraria a la reserva de Ley del art. 25.1 CE. Conforme con lo anterior, el Fiscal General del Estado interesa la declaración de inconstitucionalidad del art. 142 n), inciso «o reglamentarias», LOTT.

9. En fecha 23 May. 1996 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede de Santa Cruz de Tenerife, al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 262/1995, así como Auto de 11 May. 1996, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del inciso «o reglamentarias» del art. 142 n) LOTT, por posible contravención del art. 25.1 CE. Los términos de la cuestión de inconstitucionalidad, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes: a) Con fecha 25 Abr. 1994 la Guardia Civil de Tráfico levantó acta de infracción a la empresa Transtour, S.L., por transportar en vehículo de servicio discrecional (más de diez plazas) a sólo dos pasajeros desde el Aeropuerto de Los Rodeos hasta el Aeropuerto Reina Sofía. Tramitado expediente administrativo sancionador por la Consejería de Pesca y

Transportes de Canarias, la conducta inicialmente denunciada fue calificada como infracción leve del art. 142 n) LOTT, en relación con los arts. 199 o) del Real Decreto 1211/1990, de 28 Sep., y 4 del Decreto del Gobierno de Canarias 12/1992, de 7 Feb., sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transporte por carretera. En la resolución que puso fin al procedimiento (fecha el 10 Ago. 1994) se impuso a la empresa Transtour, S.L., una multa de 46.000 ptas. Recurrida esta resolución en vía administrativa, fue confirmada por otra de 28 Dic. 1994. Contra las anteriores resoluciones administrativas se interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife (recurso núm. 262/1995).

b) Por providencia de 23 Abr. 1996 acordó la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife conceder un plazo de diez días a fin de que las partes del proceso y el Ministerio Fiscal alegasen lo procedente respecto a la posible inconstitucionalidad del art. 142 n) LOTT, inciso «o reglamentarias», por posible contravención del art. 25.1 CE. Evacuado el trámite, se dictó Auto de 11 May. 1996, por el que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal.

10. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es idéntico al ya referido en el apartado tercero de estos antecedentes.

11. Por providencia de la Sección Primera, de 29 May. 1996, se acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad (núm. 2127/1996) y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes; al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia; y al Fiscal General del Estado. En la misma providencia se concedía un plazo de quince días a fin de que los anteriores órganos estatales pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Asimismo, se ordenó publicar la iniciación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

12. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 4 Jun. 1996; en él suplicaba la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad con los mismos argumentos vertidos en la cuestión núm. 596/1996 y que ya fueron expuestos en el apartado sexto de estos antecedentes.

13. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 Jun. 1996, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

14. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 13 Jun. 1996, el Presidente del Senado solicitó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

15. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en el Tribunal el 18 Jun. 1996. Dicho escrito se remite íntegramente al anterior escrito de alegaciones formulado para la cuestión de inconstitucionalidad núm. 596/1996, y del que se ha hecho somera exposición en el apartado octavo de estos antecedentes.

16. Por Auto de 11 Jul. 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional, se acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2127/1996 a la anterior de núm. 596/1996. En fecha 10 Ago. 1998 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede de Santa Cruz de Tenerife, al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 467/1996, así como Auto de 27 May. 1998, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del inciso «o reglamentarias» del art. 142 n) LOTT, por posible contravención del art. 25.1 CE. Los términos de la cuestión de inconstitucionalidad, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes: a) Con fecha 2 Sep. 1994 el servicio de inspección de transportes terrestres de la Consejería de Turismo y Transportes de Canarias levantó acta de infracción a la empresa Transtour, S.L., por transportar en vehículo de servicio discrecional (más de diez plazas) a sólo cuatro pasajeros desde el Puerto de la Cruz hasta el Aeropuerto Reina Sofía. Tramitado expediente administrativo sancionador por la Consejería de Turismo y Transportes de Canarias, la conducta inicialmente denunciada fue calificada como infracción leve del art. 142 n) LOTT, en relación con los arts. 199 o) del Real Decreto 1211/1990, de 28 Sep., y 4 del Decreto del Gobierno de Canarias 12/1992, de 7 Feb., sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transporte por carretera. En la resolución que puso fin al procedimiento (fecha el 23 Ene.

1995) se impuso a la empresa Transtour, S.L., una multa de 46.000 ptas. Recurrida esta resolución en vía administrativa, fue confirmada por otra de 21 Dic. 1995. Contra las anteriores resoluciones administrativas se interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife (recurso núm. 467/1996).

b) Por providencia de 12 Mar. 1998 acordó la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife conceder un plazo de diez días a fin de que las partes del proceso y el Ministerio Fiscal alegasen lo procedente respecto a la posible inconstitucionalidad del art. 142 n) LOTT, inciso «o reglamentarias», por posible contravención del art. 25.1 CE. Evacuado el trámite, se dictó Auto de 27 May. 1998, por el que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal.

18. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es idéntico al ya referido en el apartado tercero de estos antecedentes.

19. Por providencia de la Sección Segunda, de 15 Sep. 1998, se acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad (núm. 3729/1998) y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes; al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia; y al Fiscal General del Estado. En la misma providencia se concedía un plazo de quince días a fin de que los anteriores órganos estatales pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. También se resolvió oír a las anteriores órganos, y por el mismo plazo, sobre la acumulación de esta cuestión a las anteriores, ya acumuladas, de números 596/1996 y 2127/1996. Por último, se ordenó publicar la iniciación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

20. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 28 Sep. 1998; en él se remite a los pedimentos y argumentos expuestos en los escritos de alegaciones aportados a las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 596/1996 y 2127/1996, y que ya fueron expuestos en el epígrafe sexto de estos antecedentes. Además, el Abogado del Estado denuncia un incorrecto planteamiento de la cuestión: A su juicio, no es posible poner en cuestión la constitucionalidad del art. 142 n) LOTT sino, a lo sumo, la inconstitucionalidad de las normas reglamentarias de desarrollo y de las concretas resoluciones sancionadoras. El art. 142 n) LOTT al referirse, en general, a otras conductas prohibidas por las Leyes y Reglamentos no sería susceptible de un reproche general y abstracto de inconstitucionalidad; pues bien podrían encontrarse en otros preceptos de la Ley normas que explícita o implícitamente establecen la antijuricidad de ciertas conductas. Además, para el caso de que la LOTT no definiera la antijuricidad de ciertas conductas, ello tendría como consecuencia la imposibilidad de tipificación reglamentaria ex novo, pero no la inconstitucionalidad de un precepto --el art. 142 n) LOTT-- que precisamente elude la tipificación. Dic. finalmente el Abogado del Estado que la cuestión "[está] inadecuadamente planteada, porque la denunciada ausencia de criterios o pautas legales para la actividad sancionadora de la Administración no condiciona la validez de la Ley, sino la de la actuación administrativa».

21. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 1 Oct. 1998, el Presidente del Senado comunicó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

22. A través de escrito registrado en este Tribunal el 3 Oct. 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

23. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en el Tribunal el 5 Oct. 1998. Dicho escrito reproduce los argumentos del anterior escrito de alegaciones formulado para la cuestión de inconstitucionalidad núm. 596/1996. Concluye el escrito de alegaciones interesando la declaración de inconstitucionalidad del art. 142 n), inciso «o reglamentarias», LOTT, así como la acumulación de esta cuestión a las registradas con los núms. 596/1996 y 2127/1996.

24. En fecha 14 Sep. 1998 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede de Santa Cruz de Tenerife, al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 925/1996, así como Auto de 10 Feb. 1998, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del inciso «o reglamentarias» del art. 142 n) LOTT, por posible contravención del art. 25.1 CE. Los términos de la cuestión de inconstitucionalidad, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes: a) Con fecha 12 Sep. 1994 el servicio de inspección de transportes terrestres

de la Consejería de Turismo y Transportes de Canarias levantó acta de infracción a la empresa Transtour, S.L., por transportar en vehículo de servicio discrecional (más de diez plazas) a sólo un pasajero desde el Aeropuerto hasta Punta Hidalgo. Tramitado expediente administrativo sancionador por la Consejería de Pesca y Transportes de Canarias, la conducta inicialmente denunciada fue calificada como infracción leve del art. 142 n) LOTT, en relación con los arts. 199 o) del Real Decreto 1211/1990, de 28 Sep., y 4 del Decreto del Gobierno de Canarias 12/1992, de 7 Feb., sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transporte por carretera.

En la resolución que puso fin al procedimiento (fecha el 23 Ene. 1995) se impuso a la empresa Transtour, S.L., una multa de 46.000 ptas. Recurrida esta resolución en vía administrativa, fue confirmada por otra de 21 Jul. 1995. Contra las anteriores resoluciones administrativas se interpuso recurso contencioso ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife (recurso núm. 925/1996).

b) Por providencia de 21 Nov. 1997 acordó la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife conceder un plazo de diez días a fin de que la partes del proceso y el Ministerio Fiscal alegasen lo procedente respecto a la posible inconstitucionalidad del art. 142 n) LOTT, inciso «o reglamentarias», por posible contravención del art. 25.1 CE. Evacuado el trámite, se dictó Auto de 2 Sep. 1998, por el que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal.

25. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es idéntico al ya referido en el apartado tercero de estos antecedentes.

26. Por providencia de la Sección Cuarta, de 29 Sep. 1998, se acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad (núm. 3938/1998) y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes; al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia; y al Fiscal General del Estado. En la misma providencia se concedía un plazo de quince días a fin de que los anteriores órganos estatales pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. También se resolvió oír a las anteriores órganos, y por el mismo plazo, sobre la acumulación de esta cuestión a las anteriores, ya acumuladas, de números 596/1996 y 2127/1996.

Asimismo, se ordenó publicar la iniciación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

27. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 19 Oct. 1998, el Presidente del Senado comunicó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

28. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 19 Oct. 1998; en él se remite a los pedimentos y argumentos expuestos en los escritos de alegaciones aportados a las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 596/1996 y 2127/1996, que ya fueron expuestos en el epígrafe sexto de estos antecedentes. Además, el Abogado del Estado denuncia un incorrecto planteamiento de la cuestión, en los mismos términos del escrito de alegaciones aportado a la cuestión núm. 3729/1998, y cuyo contenido fue descrito en el apartado vigésimo de estos antecedentes.

29. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 1 Oct. 1998, el Presidente del Senado comunicó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC 30. A través de escrito registrado en este Tribunal el 26 Oct. 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

31. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en el Tribunal el 27 Oct. 1998. Dicho escrito reproduce los argumentos el anterior escrito de alegaciones formulado para la cuestión de inconstitucionalidad núm. 596/1996. Concluye el escrito de alegaciones interesando la declaración de inconstitucionalidad del art. 142 n), inciso «o reglamentarias» de la LOTT, así como la acumulación de esta causa a las de núms. 596/1996 y 2127/1996.

32. Por Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, de 1 Jun. 1999, se acordó la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 3729/1998 y 3938/1998 a las ya acumuladas y registradas con los números 596/1996 y 2127/1996.

33. Por providencia de 29 Feb. 2000 se señaló el día 2 Mar. mismo año para deliberación y votación de la presente Sentencia, lo que efectivamente tuvo lugar.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional versa sobre cuatro cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas (núms. 596/1996, 2127/1996, 3729/1998 y 3938/1998), todas ellas planteadas por el mismo órgano judicial: la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife. Se cuestiona en este proceso la constitucionalidad del art. 142 n), concretamente su inciso «o reglamentarias», de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT). El texto íntegro del art. 142 n) LOTT, en el cual cobra sentido el mencionado inciso, es el siguiente: «Tendrán la consideración de infracciones leves todas las que, suponiendo vulneración directa de las normas legales o reglamentarias aplicables en cada caso, no figuren expresamente recogidas y tipificadas en los artículos anteriores de la presente Ley».

Según se expone detalladamente en los antecedentes, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, sostiene que el mencionado inciso es contrario a la reserva de Ley del art. 25.1 CE. A juicio del órgano judicial, el inciso «o reglamentarias» del art. 142 n) LOTT remite íntegramente a normas reglamentarias la tipificación de infracciones administrativas leves en materia de transportes por carretera, lo que sería incompatible con el art. 25.1 CE. A la misma conclusión llega el Fiscal General del Estado. Dos son, en cambio, los argumentos con los que el Abogado de Estado se opone a la declaración de inconstitucionalidad: En los recursos números 596/1996 y 2127/1996 es argumento principal que el art. 142 n) LOTT, interpretado en su contexto normativo, establece el núcleo de la conducta prohibida y sancionable, por lo que las posteriores normas reglamentarias no tipificarían infracciones ex novo, sino que completarían la definición de las conductas antijurídicas definidas en la Ley; en los recursos núms. 3729/1998 y 3938/1998 se suma otro argumento principal: que la cuestión de inconstitucionalidad está incorrectamente planteada, ya que los reproches de falta de tipificación legal no pueden proyectarse sobre el art. 142 n) LOTT, sino --a lo sumo-- sobre las normas reglamentarias y sobre las concretas resoluciones sancionadoras que las aplican.

2. Los recursos contencioso-administrativos en los que se plantearon las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas tienen por objeto sendas impugnaciones de determinadas resoluciones administrativas sancionadoras. En tales resoluciones se había sancionado, como consta en los antecedentes, a una empresa de transporte (la misma en todos los casos) por llevar menor número de pasajeros del reglamentariamente autorizado. Las normas de aplicación, fundamentadoras de las respectivas sanciones, eran, según dichas resoluciones, en relación con el precitado art. 142 n) LOTT, el art. 199 o) del Reglamento de dicha Ley, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 Sep., y el art. 4, párrafo último, del Decreto del Gobierno de Canarias 12/1992, de 7 Feb., otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transportes por carretera.

Este último precepto, que es la norma reglamentaria infringida, se refiere al transporte público discrecional para vehículos entre diez y diecisiete plazas, incluida la del conductor, y dispone en su último párrafo que «estos vehículos sólo podrán ser contratados para el transporte efectivo de un mínimo de cinco personas». Por su parte, el art. 199 o) del Real Decreto 1211/1990 prescribe que «tendrán la consideración de infracciones leves, todas las que, suponiendo vulneración directa de las normas legales o reglamentarias aplicables en cada caso, no figuren expresamente recogidas y tipificadas en los artículos anteriores del presente Reglamento».

3. Es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 42/1987, de 7 Abr., FJ 2, y 133/1999, de 15 Jul., FJ 2, entre otras) que el art. 25.1 CE reserva a la Ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al Reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley. Este canon de constitucionalidad ha sido precisado por este Tribunal en numerosas Sentencias. En lo que ahora importa, hemos dicho reiteradamente que, en materia de tipificación de infracciones, el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley (entre otras, SSTC 42/1987, FJ 2; 305/1993, de 25 Oct., FJ 3; 341/1993, de 18 Nov., FJ 10.b; 116/1999, de 17 Jun., FJ 16).

4. El art. 142 n) LOTT se sirve de diversas técnicas de tipificación. De ellas sólo una se ha cuestionado en este proceso: la que consiste en calificar como infracciones leves las contravenciones de las normas reglamentarias «aplicables en cada caso». De la mera previsión de normas reglamentarias que integren o completen el tipo legal de infracción administrativa no resulta directamente, según ya se dijo, reproche alguno ex art. 25.1 CE. Lo relevante ahora es

determinar si aquella remisión al Reglamento va acompañada de una definición básica de la conducta prohibida en la propia Ley.

A juicio del Abogado del Estado, del contexto normativo del art. 142 n) LOTT resulta la definición básica de las conductas antijurídicas que integran el tipo de infracción: de los arts. 138 y 139 LOTT colige el Abogado del Estado que las conductas sancionables sólo son las que contravengan normas reglamentarias dictadas en materia de transportes terrestres; además, del propio art. 142 n) LOTT concluye el Abogado del Estado que las conductas punibles son necesariamente distintas de aquellas otras que han sido objeto de tipificación específica en otros preceptos de la propia LOTT. No hay inconveniente en admitir, con el Abogado del Estado, que el art. 142 n) LOTT sólo se refiere a la contravención de Reglamentos sobre transportes terrestres; también se puede aceptar que el art. 142 n) LOTT contiene una tipificación residual (sólo son infracciones leves las contravenciones reglamentarias que no estén ya específicamente tipificadas en otro precepto de la LOTT). Pero no cabe aceptar que con estas dos precisiones interpretativas se considere satisfecha la reserva de Ley del art. 25.1 CE. Al igual que hicimos en la STC 341/1993, FJ 10 b), debemos concluir ahora que la simple acotación de una materia (transportes terrestres por carretera) o el carácter residual de un tipo de infracción (respecto de otros tipos definidos con precisión en la misma Ley) no permiten identificar, en la Ley, qué conductas serán sancionables. Antes bien, el extenso catálogo de infracciones contenido en los artículos 140 a 142 LOTT hace incierto e impredecible qué otras conductas, no previstas en los tipos de la Ley, pudieran ser aún objeto de regulación reglamentaria e integrar así el tipo residual de infracción del art. 142 n) LOTT. El resultado final es, entonces, que se deja al poder reglamentario por entero y ex Nov. la definición de las conductas susceptibles de sanción, lo que resulta frontalmente contrario a la reserva de Ley del art. 25.1 CE y conduce a la declaración de inconstitucionalidad solicitada.

5. Finalmente, no obsta a la conclusión expresada la alegación del Abogado del Estado, formulada en especial en las cuestiones núms. 3729/1996, 3938/1996, de que el art. 142 n) LOTT no contraviene, por sí, la reserva del Ley del art. 25.1 CE y que el posible reproche de inconstitucionalidad a lo sumo es predicable de aquellas normas reglamentarias que, sin cobertura legal suficiente, tipifiquen infracciones administrativas. Frente a tal alegación debemos afirmar el carácter propiamente tipificador del art. 142 n) LOTT. Y es que se trata de un precepto que define infracciones administrativas leves, mas lo hace mediante la simple remisión a la regulación de normas reglamentarias, y esto es precisamente lo que este Tribunal considera inconstitucional. La función de esta remisión es atraer al tipo abierto y residual de infracción leve, que contiene el citado precepto, las conductas prohibidas por normas reglamentarias. En este sentido, el art. 4 del Decreto del Gobierno canario 12/1992 no es en puridad una norma sancionadora: su contenido preceptivo consiste en prohibir, con carácter general, la prestación de servicios públicos de transporte discrecional (en vehículos de más de diez plazas) con menos de cinco pasajeros. Que la contravención de esta norma reglamentaria resulte sancionable (como infracción leve) es una consecuencia jurídica que deriva del art. 142 n) LOTT, no del propio Reglamento canario. Es esta forma de tipificación de la LOTT, por remisión y en blanco, la que resulta contraria al art. 25.1 CE y sobre la que, en consecuencia, recae nuestro juicio negativo de constitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, Ha decidido Estimar las cuestiones de inconstitucionalidad y, en su virtud: Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 142 n) de la Ley 16/1987, de 30 Jul., Ordenación de los Transportes Terrestres, en lo que respecta a la inclusión, en su texto, del inciso «o reglamentarias».

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

Dada en Madrid, a 2 Mar. 2000.

Voto particular

que formula el Magistrado don Fernando Garrido Falla en la Sentencia del Pleno por la que se resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 596/1996, 2127/1996, 3729/1998 y 3938/1998, en relación con el art. 142 n) de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Con la debida consideración y el respeto que me merece la opinión mayoritaria del Pleno, he de manifestar mi discrepancia en relación con el planteamiento y la decisión adoptada en el asunto

referenciado; discrepancia que resumo a continuación:

1º.- Doy por supuesta la aplicación al Derecho sancionador del principio de legalidad que se infiere del art. 25.1 CE. Lo cual implica la prohibición de castigar conductas que no constituyan falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en el momento de su realización.

Ahora bien, tal exigencia constitucional se puede entender cumplida en el caso que nos ocupa: hay una conducta reglamentariamente prohibida (el transporte de menos de 5 personas en el autobús cuyo titular es sancionado; reglamentación no declarada ilegal) cuya infracción es configurada (aunque de forma mediata, por remisión) como falta leve por el art. 142 n) LOTT y, consiguientemente, sancionada como tal. A mi juicio, sorprende el resultado a que llegamos: que se de por supuesta la validez de la prohibición (no cuestionada por la Sala proponente) y que, paradójicamente, se cuestione la constitucionalidad de la sanción cuando tal prohibición se infringe.

2º.- El problema se sitúa, pues, en la «configuración por remisión» que con el art. 142 n) de la Ley 16/1987 se realiza al establecer que cualquier prohibición (o mandato) que se establezca reglamentariamente queda convertido en tipo sancionable para castigar conductas infractoras de la dicha prohibición (o mandato). Dicho de otra forma: el ilícito administrativo sancionable surge, en primer lugar, de una norma reglamentaria que ordene el número de pasajeros que debe llevar el autobús o, por ejemplo, que determinada clase de vehículos de transporte público deben llevar un distintivo de un cierto color (los que transporten escolares, o personas de la tercera edad...) para conseguir una mayor protección de los pasajeros.

Ahora bien, esta norma reglamentaria puede ser válida (si cuenta con la suficiente cobertura jurídica) o inválida (por infringir el principio de reserva de ley en cuanto restringe indebidamente la libertad de actuación de los transportistas, o por contradecir la reglamentación ya establecida por norma con rango de ley formal). En el primer caso, la infracción de la norma debe comportar (caso contrario, sería una norma jurídica imperfecta y, sobre todo, ociosa) la sanción por su incumplimiento, utilizando, para ello, la técnica prevista en el art. 142 n) LOTT (lo cual no vulnera, a mi juicio, el principio de legalidad en materia sancionadora, siempre que se den los requisitos a que enseguida me referiré). En el segundo caso, es obvio que el problema no está en la hipotética inconstitucionalidad del art. 142 n), sino en la propia ilegalidad del reglamento que establece la prohibición o el mandato (llevar menos de 5 pasajeros), en cuyo caso sobra la cuestión de inconstitucionalidad planteada, pues el Tribunal contencioso-administrativo pudo declarar su ilegalidad. El desplazamiento de la cuestión a este terreno es lo que me parece correcto y razonable.

3º.- Dicho esto, he aquí las consideraciones particulares que, en el caso que nos ocupa, me llevan a disentir, con todo respeto, de la Sentencia aprobada por el Pleno: a) En primer lugar, la «remisión a normas reglamentarias» se realiza con una importante limitación: la calificación del incumplimiento de tales normas se califica como falta leve (es decir, castigada, de acuerdo con el art. 143.1, con sanción de apercibimiento y/o multa de hasta 40.000 ptas.). Personalmente, me resulta desproporcionado tener que recurrir a la elaboración de una Ley para poder sancionar este tipo de infracciones (la alternativa, obviamente, sería que tales tipos de exigencias a los vehículos no pudieran imponerse por razonables que parezcan, o que su infracción no pueda ser castigada). Creo que el papel colaborador del Reglamento con respecto a la Ley --admitido jurisprudencial y doctrinalmente-- se manifiesta y justifica en casos como el que nos ocupa. El art. 142 LOTT enumera un amplio catálogo de infracciones leves que, en su momento, tuvo en cuenta el legislador, pero estas enumeraciones difícilmente pueden ser exhaustivas. Que el legislador habilite al Ejecutivo para completar la lista con las razonables limitaciones que el precepto legal contiene, difícilmente puede calificarse como una restricción a las garantías que ofrece el Estado de Derecho.

b) En segundo lugar, el ámbito de aplicación del artículo cuya constitucionalidad se cuestiona está --como queda dicho-- perfectamente limitado: se trata de la organización del transporte terrestre y, por tanto, las normas reglamentarias aludidas solo afectarán a un sector de la población bien definido, en buena parte sujeto a la potestad reglamentaria de la Administración por específicos títulos de supremacía, como es la concesión o la autorización especial.

Esta consideración impide que de los términos de este Voto particular se pueda deducir cualquier tipo de generalización que conduzca a la desacreditación teoría --que, desde luego, rechazo-- de que, en materia de Derecho sancionador, vale --como regla-- la remisión de la Ley al Reglamento para que esta norma de menor rango jurídico pueda tipificar conductas sancionables. La jurisprudencia resuelve casos concretos y la aplicación del método inductivo para extraer teorías generales exige que éstas se modulen en función de las circunstancias que

se han tenido en cuenta en el caso resuelto. Para mí, la única consecuencia válida que debe sacarse de este Voto particular es la muy razonable reivindicación de la función colaboradora del Reglamento con respecto a la Ley en aquellos casos en que, como aquí, la remisión realizada por la Ley tiene límites precisos (calificación de la falta como leve y determinación de los destinatarios de la norma) y razonabilidad y cobertura legal del precepto reglamentario que impone la obligación cuyo incumplimiento conduce a la sanción que se discute. Quede claro, en fin, que este último aspecto del problema no puedo prejuzgarlo y que entiendo que no hay óbice para que la Sala proponente de esta cuestión de inconstitucionalidad se pronuncie sobre ello.

Madrid 6 Mar. 2000.