

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7041 *Sala Primera. Sentencia 81/2009, de 23 de marzo de 2009. Cuestión de inconstitucionalidad 3534-2007. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida respecto del artículo 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte. Vulneración del principio constitucional de legalidad en materia sancionadora: norma legal que tipifica como infracción administrativa el incumplimiento de normas y reglamentos aplicables a los espectáculos deportivos (SSTC 341/1993 y 162/2008). Nulidad de precepto legal.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3534-2007, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida respecto del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 19 de abril de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 190-2006 que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 4 de abril de 2007, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, por su posible contradicción con el art. 25.1 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida se sigue el procedimiento abreviado núm. 190-2006, en virtud de demanda formulada por don Juan José Becerra Sayazo, don José Luis Toro Fernández y don Manuel Burguillos Martín, contra Resoluciones del Subdirector General de Recursos del Ministerio del Interior de 2 de marzo de 2006, confirmatorias en alzada de las dictadas el 1 de septiembre de 2005 en los expedientes núms. 1276-2005, 1277-2005 y 1278-2005 por la Delegada del Gobierno en Extremadura, por las que se impuso a cada uno de los demandantes (delegado de campo, directivo y entrenador, respectivamente, de un club de fútbol) una sanción de multa de 500 euros, por causar desórdenes durante la celebración de un partido de fútbol, con insultos al equipo arbitral e invasión del terreno de juego, hechos que se consideraron constitutivos de la infracción leve prevista en el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte. En su demanda interesaban la nulidad de las sanciones impuestas

por la Delegación del Gobierno por vulneración del principio *non bis in idem*, toda vez que ya habían sido sancionados previamente por los mismos hechos por el Comité Extremeño de Disciplina Deportiva.

b) Celebrada la vista, el Juzgado, mediante providencia de 13 de marzo de 2007, acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes en el proceso a quo por plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, por cuanto el mismo pudiera infringir el art. 25.1 CE, valorándose si los hechos que se imputan a los demandantes en las resoluciones sancionadoras impugnadas vienen tipificados en el precepto en cuestión.

c) El Ministerio Fiscal mostró su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al entender que el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, es un precepto sancionador abierto y en blanco, por lo que podría resultar contrario al principio de legalidad garantizado por el art. 25.1 CE, citando en tal sentido la STC 60/2000, de 3 de marzo.

El Abogado del Estado se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, alegando, en primer lugar, que el fallo del proceso a quo no depende de la conformidad o disconformidad con la Constitución del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte; sin perjuicio de ello, el Abogado del Estado sostiene que el citado precepto legal no puede considerarse contrario al principio de legalidad garantizado por el art. 25.1 CE, toda vez que la reserva de ley en materia de Derecho administrativo sancionador no impide la intervención de normas reglamentarias, siempre con un papel subordinado a la ley, limitado a introducir especificaciones en los tipos y sanciones ya establecidos por norma con rango de ley; además, el principio de legalidad del art. 25.1 CE es compatible con los llamados «tipos en blanco», esto es, aquéllos en los que la norma tipificadora no agota la descripción de la conducta típica, sino que ha de integrarse con elementos de otras normas de diverso rango y normalmente sectoriales (en el presente caso, las normas reglamentarias sobre espectáculos deportivos); a mayor abundamiento, en fin, sostiene el Abogado del Estado que la relación del ciudadano en los espectáculos deportivos sería una «relación de sujeción especial», en la que las garantías del principio de legalidad que garantiza el art. 25.1 CE resultan moduladas (STC 61/1980).

La representación procesal de los demandantes en el proceso a quo interesó que se plantease la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, por vulnerar el principio de legalidad (art. 25.1 CE), en su vertiente de tipicidad, en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por entender que el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990 no determina las infracciones a sancionar, sino que deja al arbitrio de la autoridad sancionadora decidir qué conductas tienen encaje en dicho precepto como infracciones leves. Asimismo considera la parte que el citado precepto legal sería inconstitucional por propiciar situaciones, como la enjuiciada en el proceso a quo, en las que se sanciona dos veces el mismo hecho, lo que supone infringir el principio *non bis in idem*.

3. Mediante Auto de 4 de abril de 2007 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida acordó plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, por posible vulneración del art. 25.1 CE. El Juzgado fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen:

a) Por lo que se refiere al juicio de relevancia, resalta el Juzgado que el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, es directamente aplicable al caso, pues es el que sirve de fundamento a las sanciones recurridas, por lo que resulta determinante para el fallo a dictar.

b) En cuanto a la duda de constitucionalidad que le suscita el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, el Juzgado proponente razona que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (SSTC 42/1987 y 133/1999, entre otras) que el art. 25.1 CE reserva a la ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, en

tanto que al reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley, y así, 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, 305/1993, 341/1993 y 116/1999). Pues bien, el art. 69.3 C) de la Ley del deporte, sin una descripción básica de conducta alguna, utiliza la expresión genérica de «normas» y «reglamentos», sin que quede claramente establecida por dicho precepto sancionador en blanco la exigencia de remisión a una ley en sentido estricto, lo que pudiera constituir una infracción del principio de reserva de ley en sentido formal, además del principio de tipicidad, en la medida en que se desconoce la conducta por la cual se sanciona a los recurrentes. Y continúa señalando el Juzgado proponente de la cuestión que, a la vista de la doctrina sentada por el Pleno del Tribunal Constitucional en la STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 5 —que transcribe—, no puede compartir el criterio expresado en sus alegaciones por el Abogado del Estado, en el sentido de que el precepto legal cuestionado contiene una remisión a las normas reglamentarias sobre espectáculos deportivos perfectamente compatible con la Constitución.

A mayor abundamiento —continúa el Juzgado— las resoluciones del Subdirector General de Recursos del Ministerio del Interior de 2 de marzo de 2006, confirmatorias de las dictadas el 1 de septiembre de 2005 en los expedientes núms. 1278-2005, 1276-2005 y 1277-2005 por la Delegada del Gobierno en Extremadura, hacen una invocación genérica de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, a la cual conectan por remisión, cuando el art. 8.2 de esta misma Ley remite la materia de seguridad en espectáculos deportivos a la propia Ley del deporte.

En resumen, concluye el Juzgado, la remisión en blanco que efectúa el art. 69.3 C) de la Ley del deporte en la medida que se efectúa a «normas y reglamentos» en materia de espectáculos deportivos sin expresamente hablar de «ley o leyes» contraviene el principio de reserva de ley en sentido formal exigible a la norma remitida, y también el principio de reserva de ley en sentido material o principio de tipicidad, en tanto que manifestación positiva del principio de legalidad penal y sancionadora que consagra el art. 25.1 CE, siendo doctrina del Tribunal Constitucional que la garantía material contenida en este precepto constitucional lleva consigo la exigencia de que la norma punitiva permita «predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa» (SSTC 116/1993, de 29 de marzo, 53/1994, de 24 de febrero, y 151/1997, de 29 de septiembre). Asimismo, esta garantía torna en inadmisibles las formulaciones de los tipos «tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y Juzgador» (STC 34/1996, de 11 de marzo, FJ 5).

4. Mediante providencia de 5 de junio de 2007 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera de este Tribunal, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir el conocimiento de la presente cuestión a la Sala Primera, a la que le ha correspondido por turno objetivo.

Asimismo acordó dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones.

También acordó comunicar esta providencia al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida a fin de que, en virtud de lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso a quo hasta que resuelva definitivamente la cuestión por este Tribunal, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», publicación que tuvo lugar con fecha 10 de julio de 2007.

5. El día 12 de julio de 2007 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se

comunicaba que dicha Cámara ha adoptado el acuerdo de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de julio de 2007, comunicó a su vez que esta Cámara ha adoptado el acuerdo de darse por personada en el proceso, ofreciendo asimismo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de julio de 2007 el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones que seguidamente se resumen, solicitando la desestimación de la cuestión:

Para el Abogado del Estado no puede considerarse satisfecha en el Auto de planteamiento de la cuestión la exigencia de justificar la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 LOTC), es decir, el requisito conocido como juicio de relevancia. Se cuestiona el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, desde la perspectiva de un control abstracto, por su carácter de norma en blanco, pero no se localizan esos otros textos supuestamente integradores de la norma sancionadora. La conducta de los demandantes en el proceso a quo fue calificada de forma benigna e incorrecta en la resolución sancionadora de la Delegada del Gobierno en Extremadura como una falta leve del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, cuando lo cierto es que debió calificarse como una falta grave del art. 69.3 A) f) de la citada Ley (altercado causante de un desorden público), e imponerse en consecuencia una sanción grave, como acertadamente lo advierte la resolución que resuelve el recurso de alzada, que, sin embargo, se vio obligada a confirmar la resolución sancionadora para no incurrir en una reforma peyorativa. En consecuencia, el precepto cuestionado no es relevante para el fallo que deba dictarse en el proceso a quo, pues no es el efectivamente aplicado a la sanción.

8. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 30 de julio de 2007, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. A juicio del Fiscal General del Estado ninguna duda ofrece el cumplimiento del requisito relativo al juicio de relevancia, por cuanto la infracción apreciada lo ha sido en aplicación del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, si bien advierte el Fiscal que la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, deroga los arts. 60 a 69 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, por lo que cabría plantearse si se ha producido una pérdida de objeto sobrevenida de la presente cuestión. No obstante, el Fiscal entiende que procede entrar en el examen de fondo de la cuestión, por la afección al proceso *a quo*, dado que la entrada en vigor de la nueva Ley no dejaría sin efecto la sanción impuesta conforme a la norma cuestionada.

Recuerda el Fiscal que, con arreglo a reiterada jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental contenido en el art. 25.1 CE y extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica 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 tales sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. Con relación a la garantía formal, también ha señalado el Tribunal Constitucional que, si bien es cierto que el alcance de la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en el caso de los tipos y sanciones penales (sea por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, sea por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias), no lo es menos que el art. 25.1 CE exige, en todo caso, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionadores en manos de la Administración presentan. Ello significa que la reserva de ley no excluye en este ámbito la

posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. En definitiva, el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de ley.

La aplicación de la referida doctrina constitucional debe conducir a la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, según el Fiscal General del Estado. El precepto legal cuestionado califica como faltas leves todas las acciones u omisiones no contempladas en el título IX de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, como infracciones graves o muy graves y que sean contrarias a las normas y reglamentos aplicables a los espectáculos deportivos. Desde la perspectiva de la garantía material que establece el art. 25.1 CE (predeterminación suficiente del ilícito) nada cabría reprochar al precepto cuestionado, pues siendo como es una norma de carácter residual y remisorio, la delimitación precisa de las conductas sancionables corresponderá a las reglas remitidas [STC 341/1993, de 10 de noviembre, FJ 10 a)]. Ahora bien, el precepto cuestionado, en el inciso «normas y reglamentos aplicables», vulnera la garantía formal del art. 25.1 CE y debe ser por ello declarado inconstitucional, al igual que ocurrió en otros casos que guardan identidad sustancial con el presente (SSTC 341/1993, de 10 de noviembre; 60/2000, de 2 de marzo) pues se trata de una norma que remite a los reglamentos sin contener determinación alguna de los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

9. Por providencia de 18 de marzo de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte («Son infracciones leves: Todas las acciones u omisiones no tipificadas como infracciones graves o muy graves en el presente título y que sean contrarias a las normas y reglamentos aplicables a los espectáculos deportivos»), por entender que el mencionado precepto legal podría infringir el art. 25.1 CE.

2. Antes de entrar a examinar la constitucionalidad del precepto legal cuestionado es necesario considerar la eventual incidencia que sobre el objeto del presente proceso constitucional haya podido producir la circunstancia sobrevenida de la derogación del referido precepto por la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Esta Ley (que entró en vigor el 12 de agosto de 2007) deroga, en efecto, los arts. 60 a 69 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, y procede a regular, al margen de la regulación común realizada en esta Ley, un régimen sancionador actualizado y referido, exclusivamente, a las conductas que inciden en comportamientos violentos, racistas, xenófobos o intolerantes en el ámbito deportivo. Y ello con la pretensión, como se explicita en la exposición de motivos de la Ley 19/2007, de conseguir, «desde una visión de conjunto, superar algunas de las actuales disfunciones en la aplicación conjunta de ambos ordenamientos, el puramente deportivo y el de seguridad ciudadana que, aunque convivían hasta ahora en un mismo texto normativo, tienen un fundamento diferente y unas reglas, también distintas, de concepción y de aplicación».

Sobre los efectos de la pérdida de vigencia, modificación o sustitución de una determinada ley o de un determinado precepto legal, ulterior a su cuestionamiento judicial, en relación con los procesos de las cuestiones de inconstitucionalidad, es doctrina reiterada

de este Tribunal que la derogación, modificación o sustitución de la norma cuya constitucionalidad se pone en duda no siempre priva de sentido al proceso constitucional, ni impide, por sí sola, el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada, modificada o sustituida en el proceso a quo puede hacer necesario el pronunciamiento de este Tribunal. De modo que, a diferencia de lo que, por regla general, acontece en los recursos de inconstitucionalidad, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación, modificación o sustitución de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que tras esa derogación, modificación o sustitución resulte o no aplicable al proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (SSTC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 3; 108/2001, de 26 de abril, FJ 4; y 37/2002, de 14 de febrero, FJ 3, por todas).

Pues bien, la derogación del precepto legal cuestionado de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, no implica la pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ahora considerada, pues, como advierte el Fiscal General del Estado, el juicio de constitucionalidad que sobre el precepto cuestionado hemos de efectuar se conecta con su aplicación a un concreto proceso contencioso-administrativo en el que el órgano judicial proponente ha de resolver sobre la pretensión ejercitada acerca de la validez o invalidez de un precepto legal vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso a quo y conforme al cual fue impuesta la sanción que se impugna en dicho proceso.

3. Asimismo, antes de entrar a examinar el fondo de la cuestión procede analizar la objeción de procedibilidad que ha formulado el Abogado del Estado, quien considera, según se ha indicado en los antecedentes, que no puede considerarse satisfecha en el Auto de planteamiento de la cuestión la exigencia de justificar la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 LOTC), pues lo cierto es que, según el Abogado del Estado, el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, no sería en realidad la norma en que se fundamenta la sanción impuesta por la Administración, al menos en la resolución definitiva que pone fin a la vía administrativa.

Conviene recordar que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, *prima facie*, corresponde expresar el juicio de relevancia —es decir, el esquema argumental del que resulte que el fallo que haya de dictarse en el proceso a quo depende de la validez o falta de validez de la norma cuestionada—, de modo que el Tribunal Constitucional no puede adentrarse a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia carece de consistencia (entre otras, SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; 106/1986, de 24 de julio, FJ 1; 142/1990, de 20 de septiembre, FJ 1; 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 2; y 51/2004, de 13 de abril, FJ 1).

Pues bien, de conformidad con esta consolidada doctrina constitucional debe entenderse cumplido en el presente caso el juicio de relevancia, por lo que la objeción de irrelevancia opuesta por el Abogado del Estado, con fundamento tanto en la inaplicabilidad del precepto cuestionado como en la aplicación material de un precepto alternativo, ha de ser rechazada, pues lo único cierto al respecto, sin embargo, es que la norma cuestionada fue la expresamente aplicada por la Administración en el expediente que dio lugar al proceso judicial y que por ello y por su contenido material en relación con el caso no constatamos en absoluto que no resulte «en modo alguno aplicable al caso» (por todas, SSTC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2; 149/1994, de 12 de mayo, FJ único; y 168/2008, de 15 de diciembre, FJ 3).

En efecto, el Juzgado proponente de la cuestión ha justificado cumplidamente el juicio de relevancia, razonando en el Auto de planteamiento que el sentido del fallo en el proceso a quo depende de la validez de la norma legal cuestionada, toda vez que las resoluciones

administrativas impugnadas se fundamentan en la aplicación del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, en el que la Administración ha subsumido la conducta de los demandantes en el proceso *a quo*.

4. La presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida, debe ser estimada, en consonancia con lo alegado por Fiscal General del Estado, declarando en consecuencia la inconstitucionalidad y nulidad del art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, en aplicación de nuestra consolidada doctrina en torno a las exigencias que el art. 25.1 CE dirige a las normas sancionadoras.

Señala dicha doctrina (por todas, STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2) como hemos recordado recientemente en la STC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1, que «el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*» y que la misma «es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo». Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, en los conclusivos términos de la STC 132/2001, «[d]esde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).

La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (por todas, SSTC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, y 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1).

5. La aplicación de esta consolidada doctrina conduce, como se ha anticipado ya, a la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Para definir las infracciones que sanciona como leves el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, se limita a remitirse a las prescripciones reglamentarias que no estén incluidas en los apartados anteriores, que son los que tipifican las infracciones muy graves [apartado 3 A) del art. 69] y graves [apartado 3 B) del art. 69]. Constituye ésta una de las prácticas normativas vedadas por el art. 25.1 CE en cuanto que, aunque el precepto sancionador ostente rango de ley, no contiene los elementos esenciales de la conducta antijurídica, con lo que permite una regulación reglamentaria independiente, no sometida, siquiera en sus líneas fundamentales, a la voluntad de los representantes de los ciudadanos, en degradación de «la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10).

A esta conclusión no empece ni la mera acotación de la materia a la que se refieren los reglamentos de remisión, que es la actividad de espectáculos deportivos, ni el hecho de que queden excluidas de tal regulación reglamentaria las infracciones que ya la Ley califica como muy graves y graves. Ni lo uno ni lo otro, ni la conjunción de ambos extremos, supone una descripción legal mínima de las conductas sancionables ni, con ello, el límite suficiente que el art. 25.1 CE exige para la intervención de la Administración en la tipificación sancionadora. La sola delimitación material del objeto de la remisión y la lógica exclusión de las conductas ya catalogadas como infracciones en la Ley no permite conocer a los

destinatarios de la norma qué otros comportamientos pueden pasar a ser objeto de sanción a través de la regulación reglamentaria y de la integración que posibilita el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, lo que resulta frontalmente contrario a la reserva del Ley del art. 25.1 CE.

Así lo afirmamos ya para una norma, la del art. 142 n) de la Ley 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres («Tendrán la consideración de infracciones leves todas las que, suponiendo vulneración directa de las normas ... reglamentarias aplicables en cada caso, no figuren expresamente recogidas y tipificadas en los artículos anteriores de la presente Ley»), que guarda evidentes rasgos de analogía con la que ahora se cuestiona: «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» (STC 60/2000, de 3 de marzo, FJ 4).

Asimismo lo afirmamos en la STC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 2, que declara la inconstitucionalidad y nulidad, por las mismas razones, del art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, que calificaba de infracciones leves los incumplimientos de las prescripciones reglamentarias en materia de actividad industrial que no estuviesen incluidos en los apartados anteriores del precepto legal, que son los que tipifican las infracciones muy graves.

Y a similar conclusión había llegado anteriormente la STC 341/1993, de 18 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad del inciso final del art. 26 j) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que calificaba de infracciones leves de la seguridad ciudadana la transgresión de las obligaciones y prohibiciones establecidas «en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas» (FJ 10).

En la conclusión de inconstitucionalidad abunda la perspectiva de la predeterminación normativa de las conductas sancionadas, dimensión material del principio de legalidad que se imbrica en el presente caso con la dimensión formal de dicho principio. La pura remisión a los reglamentos, sin más acotaciones que la implícita atinente a los espectáculos deportivos, área de actividad particularmente extensa y diversa, y la que supone la existencia de otras infracciones, dificulta de tal modo el conocimiento de lo prohibido —al exigir la búsqueda de los reglamentos aplicables y de las normas que en ellos establecen obligaciones— que permite afirmar ya desde la norma de remisión que no queda salvaguardado suficientemente el valor de la seguridad jurídica al que sirve, entre otros, la proclamación del art. 25.1 CE.

6. La conclusión anterior supone igualmente el rechazo del argumento que esgrimió el Abogado del Estado en el trámite del art. 35.2 LOTC —argumento que no se reitera, sin embargo en el trámite de alegaciones ante este Tribunal— relativo a que la técnica remisiva utilizada por la Administración sería válida para sanciones que, como la impuesta, tienen como destinatario a quien se encuentra vinculado a la Administración por una relación de especial sujeción.

En efecto, existen cierto tipo de actuaciones que por la relación de sus agentes con la Administración pueden deparar la aceptación constitucional de un mayor margen de autonomía de ésta en la labor de tipificación de las infracciones, en atención a la «capacidad administrativa de autoordenación» (SSTC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 69/1989, de 20 de abril, FJ 1). Esta contextualización posible de las exigencias del principio de legalidad, que ha de ser abordada singularmente en relación con cada regulación sancionadora cuestionada, no conduce en el presente caso a modificar la conclusión de inconstitucionalidad a la que hemos llegado. En primer lugar, porque la cuestionada es una norma genérica, no específicamente destinada a regular relaciones de las denominadas «de especial sujeción». Y en segundo lugar, porque aunque así fuera, tal contexto puede dar lugar a una cierta modulación de las exigencias formales y materiales del principio de legalidad, pero no, como en el presente caso, a su supresión. Procede recordar al respecto que «las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales

o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (... entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y ... STC 61/1990)» (SSTC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; y 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 3). En suma, no hay fundamento alguno para que las infracciones leves que por acción u omisión puedan cometer los ciudadanos al contravenir las normas aplicables a los espectáculos deportivos «carezcan de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1 CE» (SSTC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4; 50/2003, de 17 de marzo, FJ 5; y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 5, por todas).

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 la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el art. 69.3 C) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

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

Dada en Madrid a veintitrés de marzo de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.