



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAIS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4292/95

DE ORDINARIO

SENTENCIA NUMERO 57/98

⑤ N.º F.
17/3/98

ILMOS. SRES.
PRESIDENTE:
D. JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR.

Jos. F. ESCRIBANO

MAGISTRADOS:
D. CARLOS DE ROZAS CUIEL.
DÑA. BEGOÑA ORUE BASCONES.

En la Villa de BILBAO, a veintiocho de Enero de mil novecientos noventa y ocho.

La Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por el Presidente y Magistrados antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número 4292/95 y seguido por el procedimiento ORDINARIO, en el que se impugna: la Resolución de la Directora de Administración y Seguridad Industrial de 20 de Octubre de 1994 que impuso tres sanciones de 200.000, 150.000 y 150.000.- al recurrente como Director Facultativo de la Cantera denominada "...", por infracción de lo dispuesto en los puntos, 4.2 en relación con el 6.1, 4.4 y 4.5 de la Instrucción Complementaria 07.1.03 de desarrollo de labores en trabajos a cielo abierto, aprobada por Orden Ministerial de 16 de Abril de 1990 en desarrollo del Real Decreto 863/85 de 2 de Abril Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad.

Son partes en dicho recurso: como recurrente Procurador FELIX ESCRIBANO y dirigido por el Letrado D.

Como demandada GOBIERNO VASCO, representado y dirigido por el LETRADO DEL GOBIERNO VASCO.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo.Sr. D. JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR.

17/3/98

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de Setiembre de 1.995 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que D. [REDACTED] actuando en nombre y representación de [REDACTED], interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Directora de Administración y Seguridad Industrial de 20 de Octubre de 1994 que impuso tres sanciones de 200.000, 150.000 y 150.000.- al recurrente como Director Facultativo de la Cantera denominada "A", por infracción de lo dispuesto en los puntos, 4.2 en relación con el 6.1, 4.4 y 4.5 de la Instrucción Complementaria 07.1.03 de desarrollo de labores en trabajos a cielo abierto, aprobada por Orden Ministerial de 16 de Abril de 1990 en desarrollo del Real Decreto 863/85 de 2 de Abril Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad; quedando registrado dicho recurso con el número 4292/95.

El presente recurso, por disposición legal, se reputa de cuantía indeterminada.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se anule la resolución recurrida y se declare no haber lugar alas sanciones referidas.

TERCERO.- En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el presente recurso contencioso-administrativo.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose las que obran en autos.

QUINTO.- En los escritos de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO.- Por resolución de fecha 15/01/98 se señaló el pasado día 21/01/98 para la votación y fallo del presente recurso.

SEPTIMO.- En la sustanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Es objeto de la pretensión anulatoria que deduce la parte actora en el presente recurso la Resolución del Viceconsejero de Ordenación y Administración Industrial del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco de 19 de Junio de 1995, que desestima el recurso ordinario interpuesto contra la Resolución de la Directora de Administración y Seguridad Industrial de 20 de Octubre de 1994 que impuso tres sanciones de 200.000, 150.000 y 150.000.- al recurrente como Director Facultativo de la Cantera denominada " ", por infracción de lo dispuesto en los puntos, 4.2 en relación con el 6.1, 4.4 y 4.5 de la Instrucción Complementaria 07.1.03 de desarrollo de labores en trabajos a cielo abierto, aprobada por Orden Ministerial de 16 de Abril de 1990 en desarrollo del Real Decreto 863/85 de 2 de Abril Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad.

SEGUNDO: Obligado resulta comenzar por el estudio del motivo de impugnación suscitado a las partes personadas en el presente recurso (al amparo de lo dispuesto en el art. 43.2 de la Ley de la Jurisdicción), de vulneración del principio de legalidad y/o tipicidad de las normas reglamentarias sancionadoras, pues es claro que la estimación de esta vulneración constitucional, conllevaría el éxito de la demanda y devendrían ociosos los otros motivos impugnatorios planteados por el recurrente.

Para resolver la citada cuestión es preciso recordar lo que dice el Tribunal Constitucional en Sentencia 177/92 -entre otras muchas- respecto del art. 25.1 de la Constitución, donde se contempla una doble garantía, la primera de orden material y alcance absoluto, refleja la trascendencia del principio de seguridad en los ámbitos sancionadores, penal y administrativo, e incorpora la existencia 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 el término legislación vigente, contenido en el art. 25.1 de la Constitución es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

En el ámbito de las sanciones administrativas la garantía formal, de la reserva de ley, sólo tiene una eficacia relativa o limitada en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de

ilícitos y sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter -en cierto modo insuprimible- de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia y oportunidad, si bien en cualquier caso tal relativización no puede conducir a admitir como conformes con el principio de reserva de ley las regulaciones reglamentarias independientes y no claramente subordinadas a la Ley, de modo en lo que se refiere a las infracciones que se cometan en el ámbito de las relaciones de supremacía general, el art. 25.1 de la Constitución resultaría vulnerado si la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones careciera de toda base legal o se adoptara en virtud de una habilitación a la Administración por norma de rango legal carente de todo contenido propio, tanto en lo que se refiere a la tipificación de los ilícitos administrativos, como a la regulación de las correspondientes consecuencias sancionadoras.

TERCERO: Vista la doctrina constitucional, aplicable al presente caso hemos de decir, que la cascada de normas legales y reglamentarias de carácter sancionador, a cuyo amparo se imponen las sanciones aquí recurridas es la siguiente:

1º) El art. 121.1 de la Ley 22/73 de 21 de Julio de Minas, que dice "que la infracción de los preceptos de esta Ley y de su Reglamento (...) así como la inobservancia de las prescripciones o condiciones impuestas por los órganos competentes del Ministerio de Industria, sern sancionadas con multas de 5.000 a un millón de pesetas en la forma y cuantía que establezca el Reglamento y con independencia de la posibles suspensión de los trabajos (...).

2º) Art. 169 del Real Decreto 863/85 de 2 de Abril de 1985, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera que dice que "la infracción de los preceptos del Reglamento ser sancionada con multas en cuantía de acuerdo a lo dispuesto en la legislación vigente".

y 3º) la Orden Ministerial de 16 de Abril de 1990, que en apoyo del art. 2 del anterior Real Decreto citado aprueba determinadas Instrucciones Técnicas Complementarias, entre las que se incluyen la ITC 07.1.03 Desarrollo de las labores trabajo a cielo abierto, que en sus puntos 4.2, 4.4, 4.5 y 6.1 se determinan las prescripciones de seguridad que se imputa por la Administración han sido incumplidas por negligencia o descuido por el recurrente.

CUARTO: Pues bien el recurrente en su escrito de alegaciones a la Providencia a que antes se ha hecho mérito, dice: 1º) Que no existe en las normas citadas ninguna que atribuya responsabilidad al Director Facultativo, la responsabilidad establecida en la Ley de Minas es al titular de la explotación, deber de prevención de seguridad minera que igualmente le es atribuible al titular de conformidad a la normativa de referencia Reglamento de Seguridad Minera, Estatuto del Minero y normas complementarias y 2º) que la definición de las infracciones imputadas al recurrente, están contenidas en normas reglamentarias, sin suficiente amparo legal, por lo que se vulnera el art. 25.1 de la Constitución y los arts. 127 y 129 de la Ley 30/92.

La Administración por contra, (y omitiendo la referencia a la sanción impuesta a la empresa por incumplimiento de lo previsto en el Plan de Labores 1993 y Proyecto de relleno de la cantera, que no es objeto de este recurso, donde sólo es parte el Director Facultativo y sólo se recurren las sanciones a él impuestas), sostiene la no vulneración constitucional reseñada, por entender que el art. 121 de la ya citada Ley de Minas, concreta el núcleo esencial de la conducta infractora, que en este caso ha de entenderse flexibilizado, aun no conteniendo una regulación propia precisa, en atención a la evidencia social la ilicitud, tratarse de valores como la seguridad en la realización de actividades altamente peligrosas para la vida e integridad física y a la especial alteración del derecho que supondría la impunidad de estas conductas.

QUINTO: No discutiéndose que se trate en el presente caso de infracciones que se sancionan en el ámbito de las relaciones de supremacía general y en atención a la doctrina constitucional antes citada, hemos de decir que las infracciones que se imputan al recurrente, no tienen suficiente cobertura legal, no hay una norma con rango de Ley que tipifique y concrete cual es la conducta constitutiva de infracción.

Y ello por que si bien era lícito con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, la remisión a las normas reglamentarias para la tipificación de las conductas infractoras, tras la vigencia de la norma constitucional, hoy en día con refrendo legal en los artículos 127 y 129 de la Ley 30/92, la Administración no puede imponer sanciones, si la conducta no está tipificada con suficiente concreción en una norma con rango de Ley. No es posible por tanto, como ocurre en el presente caso, que una norma reglamentaria desarrolle una Ley, aún siendo preconstitucional, que no define ninguna conducta, constituyéndose en una norma en blanco con remisión absoluta, a la potestad reglamentaria.

Sólo sería posible como interpreta el Tribunal Constitucional, y en atención a la regla de la irretroactividad de la reserva de Ley (STC177/92) si las normas reglamentarias fuesen también preconstitucionales, extremo que no concurre en el presente caso en que las normas reglamentarias son posteriores a la Constitución, pues como se encarga de decir el Alto Tribunal en la Sentencia citada - con cita de otras muchas Sentencias- las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por Leyes preconstitucionales, (son) incompatibles con el art. 25.1 de la Constitución (y deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta. No es posible por tanto -sigue diciendo la citada Sentencia- aún existiendo normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales (...) que posteriormente a la Constitución, se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria puesto que ello no respetaría el sistema de producción del normas jurídicas ahora impuesto por la Constitución.

SEXTO: Lo anteriormente razonado conduce a la estimación del presente recurso, sin que de conformidad al art. 131 de la Ley de la Jurisdicción se infieran méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas en el mismo.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación, es por lo que este Tribunal dicta el siguiente

FALLO

QUE ESTIMANDO EL PRESENTE RECURSO Nº 4292/95, INTERPUESTO POR EL PROCURADOR [REDACTED] EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE [REDACTED] Y [REDACTED] DE ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, AGRICULTURA Y PESCA DEL GOBIERNO VASCO DE 19 DE JUNIO DE 1995, QUE DESESTIMA EL RECURSO ORDINARIO INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y SEGURIDAD INDUSTRIAL DE 20 DE OCTUBRE DE 1994 QUE IMPUSO TRES SANCIONES DE 200.000, 150.000 Y 150.000.- AL RECURRENTE COMO DIRECTOR FACULTATIVO DE LA CANTERA DENOMINADA [REDACTED], POR INFRACCIÓN DE LO DISPUESTO EN LOS PUNTOS, 4.2 EN RELACIÓN CON EL 6.1, 4.4 Y 4.5 DE LA INSTRUCCIÓN COMPLEMENTARIA 07.1.03 DE DESARROLLO DE LABORES EN TRABAJOS A CIELO ABIERTO, APROBADA POR ORDEN MINISTERIAL DE 16 DE ABRIL DE 1990 EN DESARROLLO DEL REAL DECRETO 863/85 DE 2 DE ABRIL REGLAMENTO GENERAL DE NORMAS BÁSICAS DE SEGURIDAD, DEBEMOS:

PRIMERO: DECLARAR QUE LOS ACTOS RECURRIDOS NO SON CONFORMES A DERECHO, POR LO QUE DEBEMOS ANULARLOS Y LOS ANULAMOS.

SEGUNDO: NO HACER EXPRESA IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS CAUSADAS.

Contra esta Sentencia NO cabe RECURSO ORDINARIO DE CASACIÓN. Transcurridos DIEZ DÍAS desde su notificación a las partes y de conformidad al art. 104 de la Ley de la Jurisdicción, remítase testimonio en forma de la misma a la Administración demandada, en unión del expediente administrativo, a fin de que, en su caso, la lleve a puro y debido efecto, adopte las resoluciones que procedan y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, de todo lo cual deberá acusar recibo a esta Sala en el plazo de DIEZ DÍAS.

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevartestimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leida y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el día de su fecha, de lo que yo el/la Secretario doy fe en BILBAO a veintiocho de Enero de mil novecientos noventa y ocho.