

S.T.C. 100/2003, de 2 de junio (Sala 2.ª)**Recurso de amparo** núm. 3201/1999Ponente: Magistrado don Pablo Cachón Villar
(*B. O. E.* de 1 de julio de 2003)**RESUMEN****I. Constitución**

Arts. 24.1 (*Derecho a la tutela judicial efectiva*) y 25.1 (*Principio de legalidad sancionadora*). Descripción de conductas con remisión al catálogo nacional de especies protegidas.

II. Acto impugnado

Resoluciones de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre sanción por tráfico ilegal de especies protegidas.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Otorgar parcialmente el amparo solicitado.

IV. Fundamentos jurídicos

Según se ha expuesto con detalle en los antecedentes, don Miguel López Gil impugna en el presente proceso constitucional las resoluciones de la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, de fecha 26 de marzo de 1996, y de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente de la misma Consejería, de fecha 15 de julio de 1996, así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 29 de marzo de 1999. La primera de dichas resoluciones administrativas le impuso una sanción de 2.000.000 de pesetas e indemnización de 600.000 pesetas, como autor de la infracción muy grave tipificada en el artículo 38.Decimotercera, en relación con el artículo 26.4, ambos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres (L.C.E.N.). La resolución administrativa

citada en segundo lugar desestimó el recurso ordinario formulado contra la anterior. La Sentencia de 29 de marzo de 1999 desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de 15 de julio de 1996, salvo en lo relativo a la multa, cuyo importe fijó en un millón de pesetas.

El recurrente denuncia que dichas resoluciones han vulnerado sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 C.E.). La queja se sustenta, esencialmente, en que el artículo 39.1 L.C.E.N. no satisface el requisito de predeterminación normativa, en cuanto al establecimiento de la correspondencia necesaria entre infracciones y sanciones, que deriva del principio de legalidad sancionadora, expresado en el brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Y se señala asimismo que la definición genérica del ilícito plasmada en el artículo 38.13 L.C.E.N. no permite discernir si se trata de una infracción leve, menos grave, grave o muy grave, tanto más cuanto que el artículo 39.1 L.C.E.N. deja a la entera libertad de la Administración la decisión final sobre la gravedad de la conducta [1].

Precisado el objeto del presente proceso constitucional y expuestos los términos en los que se plantea la cuestión suscitada por el demandante de amparo, parece pertinente sintetizar la doctrina constitucional sobre el derecho a la legalidad sancionadora, relevante para la resolución del caso.

El punto de partida de esta síntesis ha de ser la doctrina expresada por la S.T.C. 42/1987, de 7 de abril. En esta Sentencia se dice lo siguiente respecto del contenido del artículo 25.1 C.E.: «El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y 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 artículo 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora» (loc. cit., fundamento jurídico 2.º) [3].

De lo expuesto se colige, como hemos recordado en la reciente S.T.C. 113/2002, de 9 de mayo, fundamento jurídico 4.º, la plena aplicabilidad de las dos garantías comprendidas en el artículo 25.1 C.E. tanto a la tipificación de las infracciones como al establecimiento de las correspondientes sanciones.

Resumiendo nuestra doctrina en esta materia, en el fundamento jurídico 6.º de la S.T.C. 113/2002, de 9 de mayo, hemos puesto 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. Así lo ha reconocido este Tribunal al decir en su S.T.C. 207/1990, de 17 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, que el establecimiento de dicha correspondencia “puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa”; lo que en modo alguno puede ocurrir es que quede “encomendada por entero a ella”, ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio, lo cual, como hemos dicho anteriormente (con cita de la S.T.C. 42/1987), contraviene frontalmente las exigencias constitucionales» [4].

La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso nos lleva, en primer lugar, a descartar que exista vulneración del principio de taxatividad, ínsito en el artículo 25.1 C.E., en la tipificación de la infracción, es decir, en la determinación de la conducta prohibida. En efecto, la lectura del artículo 38.13 L.C.E.N., en relación con el artículo 26.4 del mismo texto legal, nos permite afirmar que no se aprecia merma alguna de la seguridad jurídica, pues dichos preceptos, en lo que estrictamente conciernen a la conducta realizada por el recurrente, satisfacen adecuadamente la exigencia de certeza de la norma. Como quiera que en el presente proceso constitucional no se ha puesto en cuestión que el recurrente se hallaba en posesión de crías de azor, especie declarada de interés especial (art. 29.d) L.C.E.N.) en el catálogo nacional de especies amenazadas, aprobado por Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, y protegida igualmente por el Decreto de la Junta de Andalucía 4/1986, de 22 de enero, ni se ha discutido la conclusión alcanzada en el procedimiento sancionador —y confirmada en vía jurisdiccional— de que carecía de justo título para

ello, puede considerarse que la constatación de que incumplió una obligación establecida en la L.C.E.N. plasmada tanto en los actos administrativos como en la resolución judicial impugnados, con las consecuencias de orden indemnizatorio que hemos examinado con anterioridad, no ha conllevado vulneración alguna del derecho fundamental a la legalidad sancionadora del recurrente [5].

Distinto es el caso de la falta de determinación de la gravedad del ilícito y, en consecuencia, de la sanción impuesta como consecuencia del incumplimiento de dicha obligación y que se sustenta en lo dispuesto en el artículo 39.1 L.C.E.N.

Este precepto legal remite a un momento posterior la calificación misma de las infracciones. Ahora bien, dicha remisión no es incondicionada toda vez que el legislador proporciona una serie de criterios, que él mismo ha ponderado en relación con las infracciones tipificadas en los apartados 1, 6 y 7 del artículo 38 L.C.E.N., respecto de las cuales impone la calificación como muy graves (art. 39.2).

Ciertamente, al igual que sucediera en el caso enjuiciado en la S.T.C. 207/1990, de 17 de diciembre, también en esta ocasión los órganos administrativos que han intervenido en el procedimiento sancionador han «entendido manifiestamente que la graduación de la sanción ha de entenderse como una decisión singular, esto es, como una graduación *ad hoc* que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción», ignorándose con ello que la gradación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que 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. En consecuencia, la aplicación directa que los citados órganos administrativos han efectuado del precepto legal en cuestión ha infringido el artículo 25.1 C.E., lo que debe llevarnos a la estimación del presente recurso [6].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, y don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 3201/1999, interpuesto por don Miguel López Gil, representado por el Procurador don Antonio Palma Villalón y asistido por el Letrado don José María Astolfi Pérez de Guzmán, contra la Resolución sancionadora de la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 26 de marzo de 1996, confirmada por Resolución de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 15 de julio de 1996 y contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 29 de marzo de 1999, parcialmente estimatoria del recurso formulado frente a los actos administrativos reseñados. Han intervenido la Junta de Andalucía, representada y defendida por la Letrada doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros, y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 20 de julio de 1999, don Antonio Palma Villalón, Pro-

curador de los Tribunales y de don Miguel López Gil, quien se encuentra asistido por el Letrado don José María Astolfi Pérez de Guzmán, formuló demanda de amparo constitucional contra las resoluciones de las que se hace mérito en el encabezamiento.

2. Sucintamente expuestos, son hechos relevantes para la resolución del caso los que a continuación se relatan:

a) Previa la correspondiente instrucción del oportuno procedimiento, mediante Resolución de la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 26 de marzo de 1996 se impuso al ahora solicitante de amparo la sanción de 2.000.000 de pesetas e indemnización por importe de 600.000 pesetas, como autor de la infracción grave tipificada en el artículo 38.13 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres (en adelante, LCEN), en relación con el artículo 26.4 del mismo texto legal. En esta resolución administrativa se narran los siguientes hechos probados:

«D. Miguel López Gil... ha estado en posesión de cuatro pollos de azor, *Accipiter Gentilis*, que fueron marcados con las anillas PACAC 092/1994, 093/1994, 094/1994, 095/1994, y sigue en posesión de uno de ellos (PACAC 093/1994) sin poder justificar la procedencia legal de los mismos y, además ha realizado tráfico ilegal con dos de los pollos mencionados (PACAC 094/1994 y 095/1994) al haberlos cedido a otros cetreros sin notificarlo como es preceptivo según las condiciones impuestas en la autorización del centro de Cría en Cautividad de Aves de Cetrería que dirige el Sr. López Gil. Ya que si bien se giró notificación, es muy posterior al descubrimiento de la cesión por personal de la Agencia de Medio Ambiente.»

La calificación de la conducta muy grave se razona «conforme a lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Ley 4/1989, en atención al grado de malicia (intentó justificar la procedencia legal de los azores atribuyendo falsamente su paternidad a una pareja legal existente en el Centro de cría y en inspecciones realizadas se ha negado a comunicar el lugar en que se hallaban algunas aves objeto del expediente) y a las circunstancias del responsable (éste, como director del Centro de Cría en Cautividad de Aves de Cetrería es perfectamente conocedor de la catalogación como especie protegida del azor y de la ilegalidad de los actos cometidos)».

b) Contra dicha resolución formuló el sancionado recurso ordinario aduciendo, entre otros extremos, la vulneración de su derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y la indefensión que le habría causado la forma como se tramitó el expediente sancionador. Dicho recurso fue desestimado por Resolución de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, de 15 de julio de 1996.

c) Agotada la vía administrativa, se interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue parcialmente estimado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 29 de marzo de 1999, rebajándose la cuantía de la sanción a 1.000.000 de pesetas. Habiéndose invocado la posible vulneración del artículo 25.1 CE, la resolución judicial rechaza este motivo del recurso con la siguiente argumentación:

«Basta la lectura del artículo 38 de la Ley para comprobar cómo en el mismo se hace una distinción de las conductas sancionables que en el precepto siguiente son calificadas con distinta gravedad atendiendo a distintas circunstancias. En efecto, dispone el artículo 39: "1. Las citadas infracciones serán calificadas de leves, menos graves, graves y muy graves, atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o del bien protegido.»

No puede decirse, pues, que falte precisión en la determinación de las conductas ni en la calificación de las mismas. Ninguna infracción del artículo 25 de la Constitución existe en el caso ya que según las distintas circunstancias del caso previstas en el texto legal, la infracción se calificará de una u otra forma.»

3. El demandante de amparo sostiene que las resoluciones administrativas y judicial impugnadas han vulnerado sus derechos fundamentales a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en los términos que, sustancialmente, se exponen a continuación.

a) Comienza afirmando que los artículos 38 y 39 LCEN no cumplen con las exigencias materiales que impone el artículo 25.1 CE, en cuanto recoge el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*. De dicho principio se infiere no sólo la necesaria definición legal de los ilícitos y de las sanciones sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre unos y otras, evitando así que el órgano administrativo se convierta en legislador.

Siempre en opinión del recurrente, una simple lectura del artículo 38 LCEN permitiría comprobar la inclusión de una «extensa y genérica» lista de supuestos

de hecho que son calificados como infracciones administrativas en el ámbito medioambiental. Por el contrario, el artículo 39 dispone que «las citadas infracciones serán calificadas de leves, menos graves, graves y muy graves, atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o del bien protegido».

Pues bien, con apoyo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1993, se apunta que dichos preceptos legales no satisfacen los mínimos requisitos derivados de los principios de legalidad y tipicidad propios de todo Derecho sancionador, siendo inidóneos e inconstitucionales por contravenir el artículo 25.1 CE, lo que vulneraría igualmente el artículo 24.1 CE. Siendo ello así, las sanciones impuestas con la única cobertura de dichos preceptos legales contrarían frontalmente las garantías constitucionales. El artículo 25.1 CE incorpora, extendiéndolo incluso al ordenamiento administrativo sancionador, la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, con las consecuencias que ya se han avanzado.

b) En el presente caso, la definición genérica de la infracción recogida en el artículo 38.13 LCEN no permite discernir si se trata de un ilícito administrativo leve, menos grave, grave o muy grave. Por otro lado, en el artículo 39 del mismo texto legal sólo se fijan los criterios generales con arreglo a los cuales ha de procederse a la graduación de las sanciones, para, a continuación, establecer sus límites máximos. Lo que lleva a la conclusión de que la Administración pretende llevar a cabo una graduación *ad hoc*, que no garantizaría la seguridad jurídica de los ciudadanos ni satisfaría las exigencias del artículo 25.1 CE. En apoyo de esta opinión se citan las SSTC 42/1987, 207/1990 y 41/1991 y las SSTS de 4 y 29 de febrero y 28 de octubre de 1992.

Estas resoluciones sientan una doctrina jurisprudencial, con la que viene a alinearse el artículo 129 LPC, que exige la incorporación a la Ley tanto de la definición de los ilícitos y de las sanciones como de la correspondencia necesaria entre ambos. Pues bien, en el supuesto ahora planteado no sólo no se ha cumplido este requisito sino que ni tan siquiera existe una regulación reglamentaria específica, en línea con lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1383/1993, de 4 de agosto, conforme al cual «la aplicación de las graduaciones reglamentarias de los cuadros de infracciones y sanciones legalmente establecidas deberá atribuir a la infracción cometida una sanción concreta y adecuada, aun cuando las leyes prevean como infracciones los incumplimientos totales o parciales de las obligaciones o prohibiciones establecidas en ella».

Consecuentemente, los artículos 38 y 39 LCEN dejan enteramente en manos de la Administración la decisión sobre la gravedad de los supuestos de hecho puesto que no existe una relación de concordancia expresa entre las distintas conductas tipificadas como infracciones y las sanciones aplicables.

c) Continúa el recurrente recordando que en la STC 207/1990, de 17 de diciembre, se formula la doctrina de aplicación a este caso al decirse lo siguiente: «No resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una

de estas ignotas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación *ad hoc* de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados... y sólo para el caso de que exista y les sea conocido un precedente aplicable, podrán conocer cuáles son las consecuencias que se siguen de su acción u omisión. En cuanto que este modo de actuación administrativa es el que se sigue necesariamente de la norma legal, interpretada del modo en que lo ha sido, es patente que dicha norma no cumple con las exigencias materiales que impone el artículo 25.1 de nuestra Constitución» (fundamento jurídico 3.º). Igualmente, se recuerda que en la STC 42/1987, de 7 de abril, este Tribunal ha entendido que el derecho fundamental proclamado en el artículo 25.1 CE «incorpora la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y 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» (fundamento jurídico 2.º).

Como expone la Sentencia ahora impugnada en su segundo fundamento, «basta la lectura del artículo 38 de la Ley para comprobar cómo en el mismo se hace una distinción de conductas sancionables que en el precepto siguiente son calificadas con distinta gravedad atendiendo a distintas circunstancias». La lectura del artículo 39.1 permite comprobar que tales circunstancias son expresadas genericamente y que en ningún caso son tipificadas haciendo una gradación de leves a muy graves, dejando al arbitrio de la Administración la tipificación de las mismas, convirtiendo a ésta en legislador.

Esta regulación contrasta con los numerosos ejemplos, existentes en nuestro Ordenamiento jurídico, en los que se procede a una expresa calificación de la conducta como sanción de leve a muy grave, limitándose la Administración a subsumir el supuesto de hecho en uno de los tipos previstos por la Ley, aplicándose la sanción correspondiente. Como ejemplo se cita la Ley 8/1988, de 7 de abril, de infracciones y sanciones en el orden social.

d) La demanda de amparo termina con la súplica a este Tribunal de que «tenga... por interpuesto recurso de amparo contra la Sentencia de fecha 29 de marzo de 1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la que se vulneran los derechos fundamentales, reconocidos constitucionalmente, a la tutela judicial efectiva y al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* basado en los principios de legalidad y tipicidad recogidos en el artículo 25.1 de la Constitución Española, lo admita, y, previos los oportunos trámites de ley, requiera a la referida Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la remisión de las actuaciones o testimonio de ellas, emplazando a su recibo a quienes fueron partes en el procedimiento y, tras la tramitación legal oportuna, dicte en su día sentencia por la que se declare que las resoluciones administrativas motivadoras del presente recurso así como la Sentencia recurrida vulneran los derechos constitucionales expresados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.1 de la Ley Orgánica

2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, declare asimismo: A) La nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía de 29 de marzo de 1999. B) La nulidad de la Resolución Administrativa del AMA de la Junta de Andalucía de 28 de marzo de 1996. C) El restablecimiento para... (el recurrente) de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, basado en los principios de legalidad y tipicidad, ordenando cuanto más proceda en Derecho».

4. Con fecha 15 de noviembre de 1999 se presentó en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del demandante interesando la admisión del recurso de amparo y la suspensión, sin afianzamiento, de las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas.

5. Mediante providencia de 22 de febrero de 2000, la Sala Segunda de este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2 LOTC, acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, ordenó dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, a fin de que en plazo que no excediera de diez días remitiera certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes al recurso número 1883/1996, debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer si así lo deseaban, en el recurso de amparo, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto el recurrente en amparo.

6. Por nuevo proveído de esa misma fecha, se acordó la formación de la oportuna pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión concediéndose, conforme prevé el artículo 56 LOTC, un plazo común de tres días al recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que estimasen pertinente. Evacuado dicho trámite, se dictó el ATC 163/2000, de 26 de junio, denegando la medida cautelar interesada.

7. El 26 de abril de 2000 se presentó en este Tribunal un escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía, solicitando que se la tuviera por comparecida y personada, en la representación que por su cargo ostenta.

8. Por diligencia de ordenación de 10 de julio de 2000 se tuvo por personada y parte a la Letrada de la Junta de Andalucía en nombre y representación de ésta y se dio vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, a fin de que en dicho término pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por convenientes conforme determina el artículo 52.1 LOTC.

9. El 8 de septiembre de 2000 se presentó el escrito de alegaciones de la Junta de Andalucía:

a) En dicho escrito se solicita, en primer lugar, la inadmisión del recurso de amparo por manifiesta falta de contenido, en cuanto pretende la anulación completa de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, siendo así que la demanda tan sólo reclama frente a una parte de la misma. Haciéndose uso de una defectuosa técnica procesal, se interesa la anulación íntegra de esta resolución judicial, parcialmente confirmatoria de los actos administrativos impugnados (salvo en lo atinente al importe de la multa, que se rebaja

a un millón de pesetas), que a su vez presentan un doble contenido: sancionador y determinador de la indemnización administrativa que corresponde conforme a la normativa reglamentaria en materia de especies protegidas.

Los actos administrativos consideraron que el ahora solicitante de amparo había incurrido en una conducta constitutiva de infracción grave, por lo que se le impuso la sanción de 2.000.000 de pesetas, que posteriormente rebajó el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por reputarla desproporcionada, a la mitad. Al tiempo, y puesto que el azor se encuentra clasificada como especie protegida tanto en el Catálogo nacional de especies protegidas amenazadas, aprobado por Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, como en el Decreto autonómico 4/1986, de 22 de enero, por el que se amplía la lista de especies protegidas y se dictan normas para su protección en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, valorándose la indemnización, conforme al baremo que consta en el Anexo de este Decreto y el número de pollos capturados, en 600.000 pesetas, calificándose dicha indemnización, según el artículo 9 del Decreto territorial como «coste de reparación», lo que evidencia su naturaleza restauradora del daño causado y en modo alguno sancionadora.

Consecuentemente, la denunciada vulneración del principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 CE ha de reconducirse al ámbito que le es propio, sin que pueda alcanzarse a una medida que no responde a una finalidad sancionadora ni tiene naturaleza jurídica represiva. Por lo expuesto, el contenido de la demanda se contrae al único punto en el que se puede situar la pretendida violación del principio de legalidad, cual es precisamente la confirmación parcial de la sanción administrativa impuesta.

b) Seguidamente se sostiene que no ha mediado conculcación del artículo 25 CE. A juicio de la Junta de Andalucía, las exigencias que dimanar de los principios de legalidad y tipicidad se satisfacen en los artículos 38 y 39 LCEN pues aquéllos no impiden ni la remisión a normas de rango inferior a la Ley (SSTC 18/1981, 62/1982, 50/1983 y 2/1987) ni que la norma legal pueda servirse de conceptos abiertos (STC 207/1990), como tampoco la existencia de un cierto margen de discrecionalidad administrativa en la determinación de la correspondencia tipo-sanción.

Concretamente, en la STC 207/1990, de 17 de diciembre, invocada en la demanda, se señala que el artículo 25.1 CE, «como consagración de la citada regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, se sigue la necesidad, no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas, una correspondencia que, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella» (fundamento jurídico 3.º). De donde se sigue que no existe vulneración del principio de legalidad y tipicidad cuando la conducta se encuentra perfectamente tipificada en la Ley (art. 38.13, en relación con la prohibición expresa del art. 26.4, ambos de la LCEN) y las sanciones han sido absolutamente determinadas, dejando tan sólo cierto margen de apreciación a la Administración pública en el establecimiento de la correspondencia entre una y otras. Dicho margen de apreciación no supone en modo alguno ni la existencia de arbitrariedad administrativa, ni la dejación de funciones legislativas en manos de la Administración, tal y como sostiene el re-

currente, sino que por el contrario se trata de facultades que entran de lleno dentro del campo de la discrecionalidad administrativa, que también puede operar en el terreno de la potestad sancionadora, según resulta de la doctrina constitucional recogida en las Sentencias a las que se ha hecho mención. Otra cosa sería que se dejara en manos del Ente público la «administración» caprichosa de la graduación de la sanción, pero es evidente que no es éste el caso cuando el artículo 39.1 LCEN fija de forma nítida criterios ordenadores y re- conductores de la discrecionalidad administrativa que, como se deduce de los hechos probados, han sido utilizados por la Administración con plena razonabilidad y coherencia.

Por esta razón, no exigiendo el respeto del principio de legalidad del artículo 25.1 CE tal eliminación de cualquier potestad discrecional en materia sancionadora, procede la desestimación del amparo solicitado. Dicho lo cual, se precisan algunos extremos de las alegaciones del demandante de amparo, puesto que la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1993, a la que se hace mención en el escrito rector de este proceso constitucional, contempla un supuesto distinto del ahora examinado pues enjuicia un caso de insuficiencia legal en la tipificación de la infracción administrativa que sólo venía desarrollada reglamentariamente sin apoyatura legal. Lo mismo cabe decir de la STC 42/1987, referida a la insuficiencia del principio de legalidad en el ámbito sancionador por la remisión en blanco a normas reglamentarias y de la STC 41/1991, relativa a la falta de prueba suficiente en el proceso penal.

10. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 21 de septiembre de 2000. Tras una sucinta exposición de los antecedentes fácticos, se aborda el fondo de la cuestión planteada, a cuyo fin se efectúan tres precisiones iniciales. La primera tiene que ver con el objeto del proceso, que ha de entenderse constituido exclusivamente por la resolución administrativa sancionadora, en tanto que el pronunciamiento de la Sentencia manifiesta la cumplimentación del requisito de agotamiento de la vía judicial previa procedente para la protección del derecho fundamental afectado, constando que ha mediado la oportuna invocación del mismo. En segundo lugar, el Ministerio Fiscal señala que no se aprecia deficiencia alguna en el hecho de que las alegaciones del recurrente se dirijan contra la LCEN y no contra la resolución sancionadora, toda vez que la lesión constitucional, de haberse producido, se ha materializado precisamente por aplicación de aquélla. Finalmente, se rechaza de inicio la aducida vulneración del artículo 24.1 CE porque carece de todo desarrollo argumental.

Sentado esto, el Ministerio Fiscal recuerda que este Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de legalidad sancionadora permite que la norma legal que define los tipos de ilícito se sirva para ello de conceptos abiertos e incluso de remisiones a otras normas de inferior rango (SSTC 18/1981, 62/1982, 50/1983, 2/1987 y 207/1990, entre otras muchas), pero ello no permite que se utilice unos conceptos tan indeterminados como los establecidos en el artículo 39.1 LCEN para calificar las infracciones en alguna de las cuatro categorías a que alude. Especialmente, si se tiene en cuenta que dicha calificación determina la sanción aplicable.

A este respecto, se hace hincapié en que la STC 207/1990 (fundamento jurídico 3.º) ha exigido que la

Ley fije los criterios para la graduación de las sanciones, que han de precisar cómo, en qué momento y por quién ha de llevarse a efecto esta graduación. Literalmente se dice:

«El segundo de los mencionados apartados enuncia, en efecto, como ya quedó dicho, una serie de criterios para la graduación de las sanciones, no de las infracciones sin precisar cómo, en qué momento y por quién ha de llevarse a cabo esta graduación. En el caso de autos, la autoridad administrativa ha entendido manifiestamente que la graduación de la sanción ha de entenderse como una decisión singular, esto es, como una graduación *ad hoc* que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción, cuya discrecionalidad ni siquiera requiere que se explicita el peso concreto concedido a cada uno de los criterios que la ley ofrece, sino sólo una genérica referencia a su “adecuada aplicación... en atención a las circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado y a los debidos criterios de proporcionalidad” una referencia en virtud de la cual se define como “infracción muy grave, de grado medio” la que la inspección, en virtud de razones que no aparecen en las actuaciones, había calificado como “infracción muy grave, de grado máximo”.

No resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una de estas ignotas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación *ad hoc* de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados que tratándose como se trata en este caso, a diferencia del resuelto por nuestra Sentencia del pasado 21 de diciembre (STC 219/1989) de personas no sujetas a una relación de supremacía especial sólo a través de vías indirectas (la que resulta, por ejemplo, del principio de la vinculación al precedente) y sólo para el caso de que exista y les sea conocido un precedente aplicable, podrán conocer cuáles son las consecuencias que se siguen de su acción u omisión. En cuanto que este modo de actuación administrativa es el que se sigue necesariamente de la norma legal, interpretada del modo en que lo ha sido, es patente que dicha norma no cumple con las exigencias materiales que impone el artículo 25.1 de nuestra Constitución.»

La lectura de la norma aplicada para sancionar al recurrente evidencia que incurre en los defectos denunciados en esta Sentencia ya que sólo alude a la posible calificación de las infracciones en cuatro categorías, definiendo a la autoridad administrativa —y, en última instancia, a los jueces— la calificación definitiva de los hechos y de la sanción a imponer. Ello es contrario al principio de seguridad jurídica que informa el principio de legalidad sancionadora y, por ende, a este último, ya que el interesado ignora *a priori* qué calificación ha de merecer la conducta realizada.

Por lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa que se dicte Sentencia estimatoria del presente recurso de amparo, anulándose la resolución de la Delegación Provincial en Huelva de la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 26 de marzo de 1996 y la de la Presidencia de la Agencia de 8 de abril de 1996, así como de la Sentencia recurrida, y hace presente a este Tribunal la posibilidad, en tanto en cuanto la lesión tiene su fundamento en la imprecisión legal, de elevar al Pleno la pertinente cuestión de inconstitucionalidad.

11. Transcurrido el plazo concedido en la diligencia de ordenación de 10 de julio de 2000, la parte recurrente

no presentó escrito de alegaciones, de lo que se dejó constancia mediante diligencia de Secretaría de 2 de octubre de 2000.

12. Por providencia de 30 de mayo de 2003 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 3 de junio del mismo año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Según se ha expuesto con detalle en los antecedentes, don Miguel López Gil impugna en el presente proceso constitucional las resoluciones de la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, de fecha 26 de marzo de 1996, y de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente de la misma Consejería, de fecha 15 de julio de 1996, así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 29 de marzo de 1999. La primera de dichas resoluciones administrativas le impuso una sanción de 2.000.000 de pesetas e indemnización de 600.000 pesetas, como autor de la infracción muy grave tipificada en el artículo 38.Decimotercera, en relación con el artículo 26.4, ambos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres (LCEN). La resolución administrativa citada en segundo lugar desestimó el recurso ordinario formulado contra la anterior. La Sentencia de 29 de marzo de 1999 desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de 15 de julio de 1996, salvo en lo relativo a la multa, cuyo importe fijó en un millón de pesetas.

El recurrente denuncia que dichas resoluciones han vulnerado sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). La queja se sustenta, esencialmente, en que el artículo 39.1 LCEN no satisface el requisito de predeterminación normativa, en cuanto al establecimiento de la correspondencia necesaria entre infracciones y sanciones, que deriva del principio de legalidad sancionadora, expresado en el brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Y se señala asimismo que la definición genérica del ilícito plasmada en el artículo 38.13 LCEN no permite discernir si se trata de una infracción leve, menos grave, grave o muy grave, tanto más cuanto que el artículo 39.1 LCEN deja a la entera libertad de la Administración la decisión final sobre la gravedad de la conducta.

El Ministerio Fiscal, amén de señalar que la invocación del artículo 24.1 CE está ayuna del mínimo desarrollo argumental, participa de la opinión expresada por el recurrente, por lo que interesa el otorgamiento del amparo solicitado y recuerda la posibilidad de la elevación de la oportuna cuestión de inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en el artículo 55.2 LOTC.

Por el contrario, la Junta de Andalucía postula, en primer lugar, la inadmisión del recurso de amparo por «manifiesta falta de contenido constitucional» en cuanto se pretende la anulación completa de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, siendo así que la demanda de amparo únicamente versa sobre una parte de la misma. A juicio de la representación procesal de la Junta de Andalucía, la denuncia de vulneración del derecho a la legalidad sancionadora ha de reconducirse a su ámbito propio, sin que, por ello mismo, pueda alcanzar a la obligación indemnizatoria impuesta por las resoluciones administrativas, enteramen-

te confirmadas en este extremo por la Sentencia antes mencionada. En cuanto al fondo, rechaza la tesis del demandante de amparo sosteniendo, por el contrario, que no ha existido vulneración del principio de legalidad y tipicidad ya que la conducta se encuentra perfectamente tipificada en la Ley (aquí, art. 38.13, en conexión con el art. 26.4, ambos de la LCEN) y las sanciones han sido absolutamente determinadas, dejando tan sólo cierto margen de apreciación a la Administración en el establecimiento de la correspondencia entre infracciones y sanciones, a cuyos efectos el artículo 39.1 LCEN fija unos criterios ordenadores y recondutores de la discrecionalidad administrativa que, en esta ocasión, deben entenderse aplicados de modo coherente y razonable.

2. Resulta indudable que la causa de inadmisión apuntada por la representación procesal de la Junta de Andalucía no puede ser acogida, desde el mismo momento en que nuestro examen persigue, justamente, dilucidar si la demanda reviste contenido constitucional suficiente para otorgar el amparo solicitado (STC 142/2001, de 18 de junio, fundamento jurídico 2.º). Ello no es óbice para reconocer que los términos empleados en su planteamiento ponen de manifiesto la necesidad de acotar con precisión el objeto del presente proceso constitucional.

A este respecto, debemos avanzar en primer término la imposibilidad de entrar a analizar el alegato de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), meramente apuntado en el escrito de demanda y ayuno de todo desarrollo argumental. Basta recordar, una vez más, que pesa sobre el recurrente la carga de facilitar a este Tribunal las alegaciones fácticas y jurídicas precisas a fin de dilucidar si ha mediado vulneración de los derechos fundamentales para cuya protección se interesa el otorgamiento del amparo constitucional (entre otras, SSTC 155/1999, de 14 de septiembre, fundamento jurídico 1.º, y 137/2002, de 3 de junio, fundamento jurídico 3.º). En la presente ocasión hemos de convenir con el Ministerio Fiscal cuando señala que la mención del artículo 24.1 CE parece encaminada más bien a poner de manifiesto la satisfacción del requisito de agotamiento de la vía judicial previa impuesto en el artículo 43.1 *in fine* LOTC, de tal modo que, en puridad, el reproche dirigido al órgano jurisdiccional es —exclusivamente— el de no haber reparado la lesión constitucional padecida en vía administrativa.

Lo dicho nos permite ya delimitar con claridad el objeto de este proceso constitucional, por referencia a las resoluciones de la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 26 de marzo de 1996 y de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente de 15 de julio siguiente. Estos actos administrativos presentan un doble contenido, sancionatorio y reparador. El primero de ellos, derivado de la comisión de la infracción tipificada en el artículo 38.13, en relación con el artículo 26.4 LCEN, se traducía en la imposición de una multa de 2.000.000 de pesetas, reducida a la mitad por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 22 de marzo de 1999. En cuanto al segundo, se concreta en la declaración de la obligación de indemnizar los daños causados en un importe fijado en 600.000 pesetas, que ha permanecido inalterado desde la primera resolución administrativa.

Pues bien, como quiera que los motivos aducidos por el demandante en defensa de su pretensión anulatoria

versan exclusivamente sobre la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y, más concretamente, sobre el incumplimiento de la garantía de predeterminación normativa de las sanciones por el artículo 39.1 LCEN, es inconcuso que no resulta sometido a nuestro examen el contenido indemnizatorio de dichas resoluciones administrativas. En efecto, la imposición de la obligación indemnizatoria no puede verse alterada por la eventual estimación de este recurso de amparo porque no participa de la naturaleza sancionadora propia de la multa impuesta al ahora demandante y, además, porque las razones que sirven de sustento al recurso no ponen en entredicho la realización de la conducta determinante del restablecimiento del daño causado sino, única y exclusivamente, la anudación a la misma de una consecuencia represiva, retributiva o de castigo, nota que singulariza a las sanciones administrativas dentro del conjunto de los denominados actos de gravamen, según hemos tenido ocasión de recordar en las SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, fundamento jurídico 3.º, y 132/2001, de 8 de junio, fundamento jurídico 3.º.

3. Precisado el objeto del presente proceso constitucional y expuestos los términos en los que se plantea la cuestión suscitada por el demandante de amparo, parece pertinente sintetizar la doctrina constitucional sobre el derecho a la legalidad sancionadora, relevante para la resolución del caso.

El punto de partida de esta síntesis ha de ser la doctrina expresada por la STC 42/1987, de 7 de abril. En esta Sentencia se dice lo siguiente respecto del contenido del artículo 25.1 CE: «El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y 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 artículo 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora» (loc. cit., fundamento jurídico 2.º). Recientemente hemos hecho hincapié en esta doble garantía en las SSTC 133/1999, de 15 de julio, fundamento jurídico 2.º; 276/2000, de 16 de noviembre, fundamento jurídico 6.º; 25/2002, de 11 de febrero, fundamento jurídico 4.º; 75/2002, de 8 de abril, fundamento jurídico 4.º, y 113/2002, de 9 de mayo, fundamento jurídico 3.º.

En lo que ahora estrictamente interesa debemos señalar que, supuesta la vinculación de la garantía material con el principio de seguridad jurídica, este Tribunal ha precisado que incorpora el mandato de taxatividad o de *lex certa*, «que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones» (entre otras, SSTC 142/1999, de 22 de julio, fundamento jurídico 3.º, y 123/2001, de 4 de junio, fundamento jurídico 11). Con ello hemos puesto el acento en la consideración de dicho mandato como una garantía de la denominada vertiente subjetiva de la seguridad jurídica (según la ex-

presión utilizada en las SSTC 273/2000, de 15 de noviembre, fundamento jurídico 11, y 196/2002, de 28 de octubre, fundamento jurídico 5.º), lo que hace recaer sobre el legislador el deber de configurar las leyes sancionadoras con el «máximo esfuerzo posible» (STC 62/1982, de 15 de octubre, fundamento jurídico 7.º, c)) para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. En palabras de la STC 116/1993, de 29 de marzo, fundamento jurídico 3.º, la garantía material 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» (en los mismos o parecidos términos, SSTC 53/1994, de 24 de febrero, fundamento jurídico 4.º, a); 151/1997, de 29 de septiembre, fundamento jurídico 3.º; 124/2000, de 19 de julio, fundamento jurídico 4.º, y 113/2002, de 9 de mayo, fundamento jurídico 3.º). Observada desde su envés, esta garantía conlleva la inadmisibilidad de «formulaciones 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, fundamento jurídico 5.º).

En cuanto a la garantía formal, que nos remite al alcance de la reserva de ley en el ámbito sancionador, este Tribunal tiene dicho que, en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, dicha reserva no puede ser tan rigurosa como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales *stricto sensu*, «bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias —STC 2/1987, de 21 de enero—, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad» (STC 42/1987, fundamento jurídico 2.º). Se abre así la posibilidad de que las leyes se remitan a normas reglamentarias en este ámbito, con el límite infranqueable, en todo caso, de que dicha remisión no facilite «una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (SSTC 42/1987, de 7 de abril, fundamento jurídico 2.º; 101/1988, de 8 de junio, fundamento jurídico 3.º; 61/1990, de 29 de marzo, fundamento jurídico 8.º; 341/1993, de 18 de noviembre, fundamento jurídico 10, y 25/2002, de 11 de febrero, fundamento jurídico 4.º). En definitiva, según se destaca en la STC 113/2002, de 9 de mayo, fundamento jurídico 3.º, reiterando lo ya dicho en el fundamento jurídico 3.º de la STC 305/1993, de 25 de octubre, «el artículo 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que les 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».

4. De lo expuesto se colige, como hemos recordado en la reciente STC 113/2002, de 9 de mayo, fundamento jurídico 4.º, la plena aplicabilidad de las dos garantías comprendidas en el artículo 25.1 CE tanto a la tipificación de las infracciones como al establecimiento de las correspondientes sanciones.

Así, por lo que a éstas se refiere, en la STC 29/1989, de 6 de febrero, este Tribunal entendió que el artículo 13.1 del Decreto 3632/1974, de 20 de diciembre, no

se acomodaba a la garantía material antes descrita, en cuanto que establecía para las infracciones muy graves en materia alimentaria multas de 2.500.000 de pesetas «en adelante». Según tuvimos ocasión de señalar en aquella resolución, «la expresión “en adelante”, contenida en el precepto últimamente citado, debe entenderse derogada por la Constitución, ya que introdujo un elemento de indeterminación de la sanción administrativa imponible que resulta incompatible con el alcance material del principio de legalidad enunciado en el artículo 25.1 CE», de modo que dicha expresión «no satisface las exigencias de *lex certa* que el propio Abogado del Estado identifica como integrante del derecho fundamental garantizado por la citada norma constitucional» (STC 29/1989, fundamento jurídico 3.º).

Posteriormente, en la STC 207/1990, de 17 de diciembre, apreciamos la concurrencia de este mismo defecto en la redacción original del artículo 57 de la Ley del estatuto de los trabajadores. Este precepto, tras definir en su apartado primero las infracciones laborales de los empresarios como «las acciones u omisiones contrarias a las disposiciones legales en materia de trabajo», establecía los criterios generales para la graduación de las sanciones (apartado segundo) y los límites máximos en función de la autoridad administrativa competente para imponerlas (apartado tercero). Pues bien, en la mencionada Sentencia este Tribunal apreció la vulneración del principio de taxatividad en estos dos últimos apartados. Así, respecto del primero, se señaló que «no resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una de estas ignotas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación *ad hoc* de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados que, tratándose como se trata en este caso, a diferencia del resuelto por nuestra Sentencia del pasado 21 de diciembre (STC 219/1989), de personas no sujetas a una relación de supremacía especial, sólo a través de vías indirectas (la que resulta, por ejemplo, del principio de la vinculación al precedente) y sólo para el caso de que exista y les sea conocido un precedente aplicable, podrán conocer cuáles son las consecuencias que se siguen de su acción u omisión» (fundamento jurídico 3.º). Igualmente afirmamos lo siguiente: «Esta inseguridad se hace aún mayor en virtud de la técnica seguida en el apartado tercero del mismo artículo para definir las sanciones, que no son objeto de graduación alguna, limitándose el precepto a establecer el límite máximo de ellas en razón de cuál sea el órgano que las impone. Como es obvio, además de potenciar, como ya se dice, la inseguridad dimanante del sistema de graduación *ad hoc* que el apartado segundo del artículo hace posible, esta defectuosa técnica infringe en sí misma directamente el artículo 25.1 CE pues de éste, como consagración de la citada regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, se sigue la necesidad, no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas, una correspondencia que, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella» (*ibidem*).

Por el contrario, en la STC 14/1998, de 22 de enero, este Tribunal llegó a una conclusión distinta al efectuar el juicio de constitucionalidad del artículo 89.1 de la Ley de Extremadura 8/1990, de 21 de diciembre, de caza, de acuerdo con el cual las infracciones leves son

sancionadas con multa de entre 5.000 y 50.000 pesetas, «pudiendo llevar implícita la retirada de licencia o imposibilidad de obtenerla por un plazo de uno a dos años». En aquella ocasión se achacaba a la norma legal impugnada dejar a la libre decisión de la Administración la imposición de esta sanción privativa de derechos sin vinculación automática a la comisión de un ilícito administrativo calificado como leve. Sin embargo, este Tribunal no compartió dicho reproche porque «la habilitación legal por la que se faculta a la Administración para ponderar el alcance de la sanción en los supuestos de infracciones leves que tipifica la Ley no es, ni mucho menos, discrecional y enteramente libre. En efecto, en su artículo 88.1 se establecen expresamente los criterios a tener en cuenta por la Administración para la graduación de las sanciones: intencionalidad, daño producido y reincidencia o reiteración. Son, pues, criterios perfectamente definidos y objetivados que condicionan normativamente la actuación de la Administración y que permiten la revisión jurisdiccional de la decisión que, en cada caso, hubiese alcanzado. Se cumplen pues, las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan de los mencionados preceptos constitucionales, puesto que la decisión de la Administración sobre la imposición de la sanción de retirada de la licencia no es discrecional, como pretenden los recurrentes, sino que viene condicionada por la concurrencia de los criterios preestablecidos en el artículo 88.1 de la propia Ley» (fundamento jurídico 10).

En esta misma línea la STC 113/2002, de 9 de mayo, ha confirmado recientemente la constitucionalidad del artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Este precepto establecía, en su redacción originaria, que «en el caso de infracciones graves o muy graves podrá imponerse además la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir hasta tres meses». En el fundamento jurídico 7.º de la mencionada Sentencia constatamos que esta previsión se acomoda a las exigencias derivadas del principio de taxatividad pues el legislador ha acotado el ámbito de conductas —infracciones graves y muy graves— «donde es previsible la imposición de la sanción de suspensión, en concordancia con la exigencia de predeterminación normativa que emana del artículo 25.1 CE», a lo que no es óbice el carácter potestativo de su imposición, toda vez que «la habilitación legal por la que se faculta a la Administración para determinar la imposición y ponderar el alcance de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir no es ni totalmente discrecional ni enteramente libre, pues la regla del artículo 67.1.1, inciso 2, LSV, aparte de restringida en su aplicación a la comisión de una infracción grave o muy grave, ha de coherarse con el artículo 69.1 de la misma Ley, en el que se establecen los criterios que han de servir para graduar, en general, las sanciones previstas en la Ley y, por consiguiente, también las del precepto cuestionado: gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado».

Resumiendo nuestra doctrina en esta materia, en el fundamento jurídico 6.º de la STC 113/2002, de 9 de mayo, hemos puesto 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 im-

poner una sanción concreta. Así lo ha reconocido este Tribunal al decir en su STC 207/1990, de 17 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, que el establecimiento de dicha correspondencia «puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa»; lo que en modo alguno puede ocurrir es que quede «encomendada por entero a ella», ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio, lo cual, como hemos dicho anteriormente (con cita de la STC 42/1987), contraviene frontalmente las exigencias constitucionales».

5. La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso nos lleva, en primer lugar, a descartar que exista vulneración del principio de taxatividad, ínsito en el artículo 25.1 CE, en la tipificación de la infracción, es decir, en la determinación de la conducta prohibida. En efecto, la lectura del artículo 38.13 LCEN, en relación con el artículo 26.4 del mismo texto legal, nos permite afirmar que no se aprecia merma alguna de la seguridad jurídica, pues dichos preceptos, en lo que estrictamente conciernen a la conducta realizada por el recurrente, satisfacen adecuadamente la exigencia de certeza de la norma. Como quiera que en el presente proceso constitucional no se ha puesto en cuestión que el recurrente se hallaba en posesión de crías de azor, especie declarada de interés especial (art. 29.d) LCEN) en el catálogo nacional de especies amenazadas, aprobado por Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, y protegida igualmente por el Decreto de la Junta de Andalucía 4/1986, de 22 de enero, ni se ha discutido la conclusión alcanzada en el procedimiento sancionador —y confirmada en vía jurisdiccional— de que carecía de justo título para ello, puede considerarse que la constatación de que incumplió una obligación establecida en la LCEN plasmada tanto en los actos administrativos como en la resolución judicial impugnados, con las consecuencias de orden indemnizatorio que hemos examinado con anterioridad, no ha conllevado vulneración alguna del derecho fundamental a la legalidad sancionadora del recurrente.

6. Distinto es el caso de la falta de determinación de la gravedad del ilícito y, en consecuencia, de la sanción impuesta como consecuencia del incumplimiento de dicha obligación y que se sustenta en lo dispuesto en el artículo 39.1 LCEN. Por remisión a las infracciones tipificadas en el artículo inmediatamente anterior, este precepto legal dispone:

«1. Las citadas infracciones serán calificadas de leves, menos graves, graves y muy graves, atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o del bien protegido.

Las infracciones anteriormente tipificadas serán sancionadas con las siguientes multas:

Infracciones leves, multa de 10.000 a 100.000 pesetas.

Infracciones menos graves, multa de 100.001 a 1.000.000 de pesetas.

Infracciones graves, multa de 1.000.001 a 10.000.000 de pesetas.

Infracciones muy graves, multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas.»

El precepto ahora reproducido remite a un momento posterior la calificación misma de las infracciones. Ahora bien, dicha remisión no es incondicionada toda vez que el legislador proporciona una serie de criterios, que él mismo ha ponderado en relación con las infracciones tipificadas en los apartados 1, 6 y 7 del artículo 38 LCEN, respecto de las cuales impone la calificación como muy graves (art. 39.2).

Ciertamente, al igual que sucediera en el caso enjuiciado en la STC 207/1990, de 17 de diciembre, también en esta ocasión los órganos administrativos que han intervenido en el procedimiento sancionador han «entendido manifiestamente que la graduación de la sanción ha de entenderse como una decisión singular, esto es, como una graduación *ad hoc* que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción», ignorándose con ello que la gradación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que 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. En consecuencia, la aplicación directa que los citados órganos administrativos han efectuado del precepto legal en cuestión ha infringido el artículo 25.1 CE, lo que debe llevarnos a la estimación del presente recurso.

7. Sin embargo, dicha estimación no hace imprescindible acudir, en este caso, a lo dispuesto en el artículo 55.2 LOTC, elevando al Pleno de este Tribunal la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el primer párrafo del artículo 39.1 LCEN, en la medida en que es posible una interpretación distinta del mismo, acorde con el contenido del derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el artículo 25.1 CE, en los términos expuestos a lo largo de esta Sentencia.

En efecto, según se ha avanzado, el precepto legal que nos ocupa remite a un momento posterior la concreta calificación de las infracciones. Ahora bien, esa remisión no necesariamente ha de entenderse hecha al momento de aplicación del mismo, sino que requiere la intermediación de una norma tipificante posterior, en la que se proceda a una precisa determinación de la correspondencia entre infracciones y sanciones.

No es éste el momento oportuno para avanzar el rango de esa norma, ni, por consiguiente, la instancia que debe aprobarla, habida cuenta de que el artículo 38

LCEN tiene la condición de legislación básica y de que la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de títulos competenciales que le habilitan para su desarrollo normativo (v.gr. artículo 15.1.7 de su Estatuto de Autonomía). Lo que interesa destacar en estos instantes es que de la lectura del artículo 39.1 LCEN se deduce que la función de calificación de las infracciones se difiere a un posterior desarrollo normativo, sin el cual no es posible proceder a una aplicación directa e inmediata de la Ley, cuyo carácter incompleto en este punto ya ha sido señalado.

En consecuencia, hemos de convenir en que la sanción impuesta al demandante de amparo vulneró su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), sin que sea preciso el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 39.1 LCEN.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Otorgar parcialmente el amparo promovido por don Miguel López Gil y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental del demandante de amparo a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de las Resoluciones de la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 26 de marzo de 1996 y de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 15 de julio de 1996, así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 29 de marzo de 1999, en lo que se refiere a la sanción impuesta al demandante en amparo.

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

Dada en Madrid, a 2 de junio de 2003.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmados y rubricados.