



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 1 de septiembre de 2005, ha examinado la *consulta facultativa planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León, en relación con el régimen sancionador aplicable en materia de minas*, y a la vista de la misma y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 6 de julio de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la *consulta facultativa planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León, en relación con el régimen sancionador aplicable en materia de minas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de julio de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 645/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El Presidente de la Junta de Castilla y León, a iniciativa del Consejero de Economía y Empleo, mediante escrito de fecha 1 de julio de 2005, solicita dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre el régimen sancionador en materia de minas.

Dos son, concretamente, las cuestiones que se plantean:



1ª.- La vigencia del régimen sancionador previsto en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en el Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto.

2ª.- La posible aplicación supletoria del artículo 3.4.b) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, de su régimen de infracciones y sanciones, al régimen sancionador en materia de minas.

Se acompaña a la solicitud, como documentación del expediente, informes del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, de 21 de marzo de 2005, y de la Asesoría Jurídica, de 8 de abril de 2005, de la Consejería de Economía y Empleo. Asimismo se adjunta como documentación analizada diferentes resoluciones judiciales, el Dictamen 110/2001, de 10 de octubre, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, e informe jurídico de 30 de junio de 2003.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina con carácter facultativo de acuerdo con lo previsto por el artículo 5 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera la emisión del dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), en relación con la regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Como consulta facultativa planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León, su admisibilidad a trámite se encuentra, en principio, condicionada a que se trate de un asunto que por su especial trascendencia o repercusión lo requiera, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 5 de la Ley 1/2002, de 9 de abril.



Además, el asunto sometido a consulta no debe ser ninguno de los incluidos en el artículo 4 de la Ley como sometidos a dictamen preceptivo del Consejo. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen 590/1999, de 20 de mayo, que recoge la doctrina ya expuesta en la Memoria de dicho Alto Cuerpo Consultivo del año 1983, así como este Órgano Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 174/2004, de 9 de junio, y 491/2004, de 3 de agosto.

Se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, al tratarse de un asunto de especial repercusión, dado que con referencia a un sector tan importante como el minero se cuestiona la vigencia del régimen sancionador contenido en la normativa sectorial, estatal, por contrario a los principios constitucionales.

3ª.- La consulta planteada demanda abordar dos cuestiones que están íntimamente interrelacionadas, ya no sólo porque la resolución de la primera pueda predeterminar la de la segunda, sino también porque la de ésta cabe ponderarse en la de aquélla, de modo que resulta conveniente analizar ambas conjuntamente.

Así, la problemática se centra en determinar si en materia de minas el régimen sancionador es el contenido en la normativa específica minera o, por no considerarse éste vigente, es el establecido en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, de considerarse aplicable en dicho ámbito.

El régimen sancionador contenido en la normativa específica minera está configurado por los preceptos de tal naturaleza de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, L.M.), y del Reglamento General para el Régimen de la Minería (en adelante, R.G.R.M.), aprobado por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, preceptos preconstitucionales cuya pervivencia en el ordenamiento constitucional se justifica, según el Tribunal Constitucional, “en necesidades de continuidad del ordenamiento, apoyadas en el principio de seguridad jurídica” (Sentencia de 17 de marzo de 2003, RTC 2003\52).

Vigencia de la preconstitucional Ley de Minas que está supeditada a su conformidad con la Constitución Española; así, el Tribunal Constitucional en Sentencia de 2 de febrero de 1981 (RTC 1981\4) tuvo ocasión de señalar:



“La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora interesa, en que la Constitución es una Ley superior –criterio jerárquico– y posterior –criterio temporal–. Y la coincidencia de este doble criterio da lugar –de una parte– a la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguiente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y –de otra– a su pérdida de vigencia a partir de la misma, para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación (...).

»(...) no puede negarse que el Tribunal, intérprete supremo de la Constitución, según el artículo primero de su Ley Orgánica, es competente para enjuiciar la conformidad o disconformidad con aquella de las Leyes preconstitucionales impugnadas, declarando, si procede, su inconstitucionalidad sobrevenida y, en tal supuesto, la derogación operada por virtud de la disposición derogatoria (...).

»Así como frente a las Leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación a las preconstitucionales, los Jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o pueden, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad.

»El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad –es decir, el que actúe previamente un Juez o Tribunal al que se le suscite la duda– no es un requisito para que el Tribunal Constitucional pueda enjuiciar las Leyes preconstitucionales. El enjuiciamiento de la conformidad de las Leyes con la Constitución es, por el contrario, una competencia propia del mismo que, sólo excepcionalmente, en cuanto a las anteriores a la Constitución, corresponde también a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, los cuales al inaplicar tales Leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador –al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente– sino que aplican la Constitución, que ha derogado las Leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma y que –por ello– son inconstitucionales (...).

»Por último conviene señalar también que la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida –y consiguiente derogación– efectuada por el Tribunal Constitucional tiene plenos efectos frente a todos, si bien, salvo que en



el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la Ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad”.

De modo que se hace preciso analizar si el régimen sancionador contenido en la normativa específica minera resulta conforme con los preceptos constitucionales, particularmente con el artículo 25, que a través del recurso de amparo obtendrá la vía idónea para hacer prevalecer el derecho fundamental que consagra.

Merece la pena recordar que el artículo 25.1 de la Constitución establece que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

Por su parte, el citado régimen sancionador en materia minera se encuentra fundamentalmente contenido en los siguientes artículos:

- Artículo 121.1 de la L.M.: “La infracción de los preceptos de esta Ley y de su Reglamento que no dé lugar a declaración de caducidad por aplicación de lo dispuesto en los artículos 83 a 88, así como la inobservancia de las prescripciones o condiciones impuestas por los órganos competentes del Ministerio de Industria, serán sancionadas con multa de 5.000 a un millón de pesetas, en la forma y cuantía que establezca el Reglamento, y con independencia de la posible suspensión de los trabajos. Las multas superiores a 500.000 pesetas serán acordadas por el Consejo de Ministros a propuesta del de Industria”.

- Artículo 147.1 del R.G.R.M.: “1. La infracción de los preceptos de la Ley de Minas y de este Reglamento que no dé lugar a la declaración de caducidad por aplicación de lo dispuesto en los artículos 83 a 88 de la Ley y 106 a 111 del Reglamento, así como la inobservancia de las prescripciones o condiciones impuestas por los órganos competentes del Ministerio de Industria y Energía, serán sancionadas con multa de 5.000 a 1.000.000 de pesetas, en la forma y cuantía que se establece a continuación:

»a) Por las Delegaciones Provinciales cuando la cuantía de la sanción se encuentre entre 5.000 y 50.000 pesetas.



»b) Por la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción hasta la cuantía de 250.000 pesetas.

»c) Por el Ministro de Industria y Energía cuando la cuantía no exceda de 500.000 pesetas.

»Las multas superiores a esta cantidad serán acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Industria y Energía.

»Para determinar la cuantía de la multa que proceda se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias:

»a) Naturaleza de la infracción.

»b) Capacidad económica de la Empresa que haya cometido la infracción.

»c) Perjuicio que la infracción pueda ocasionar en la ordenación de la industria minera.

»d) Reincidencia, en su caso.

»Las sanciones de multa serán impuestas previa instrucción del expediente, que se tramitará con arreglo a lo prevenido en el Capítulo II, Título VI, de la Ley de Procedimiento Administrativo, con independencia de la posible suspensión de los trabajos”.

Respecto del artículo 25 de la Constitución, en una primera aproximación, baste señalar en palabras del Tribunal Constitucional, Sentencia de 17 de marzo de 2003 (RTC 2003\52): “Es preciso el recordatorio de nuestra doctrina por la que el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, que comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que 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 es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 61/1990, de 29 de marzo [RTC 1990, 61], F. 7; 60/2000, de 2 de marzo [RTC 2000, 60], F. 3; 25/2002, de 11 de febrero [RTC 2002, 25], F. 4; y 113/2002, de 9 de mayo [RTC 2002, 113], F. 3)».

Así, la cuestión fundamental, y que a continuación se aborda, consiste en determinar si el régimen sancionador contenido en los artículos 121 y 147 respeta la doble garantía promulgada en el mencionado artículo 25 del texto constitucional, cuestión respecto de la cual, como se analiza en el informe de la Asesoría Jurídica de 8 de abril de 2005, se han producido diferentes y contradictorios pronunciamientos judiciales y doctrinales, todos ellos razonables y no exentos de argumentadas fundamentaciones.

4ª.- Por lo que se refiere a la garantía de carácter formal, el Tribunal Constitucional, en la sentencia anteriormente reseñada y a modo de recordatorio de su propia doctrina, reitera “que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (STC 42/1987, de 7 de abril [RTC 1987, 42], F. 2). En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero [RTC 1988, 3], F. 9, y 305/1993, de 25 de octubre [RTC 1993, 305], F. 3). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre [RTC 1992, 177], F. 2), que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (STC 83/1984, de 24 de julio [RTC 1984, 83], F. 4).



»También debe tenerse en cuenta –como este Tribunal ha sentado expresamente– que no es posible exigir reserva de la Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho preconstitucional y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, aun cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por Leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 CE, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta (SSTC 11/1981, de 8 de abril [RTC 1981, 11], F. 5; 15/1981, de 7 de mayo [RTC 1981, 15], F. 7 y 101/1988, de 8 de junio [RTC 1988, 101], F. 4) y no cabe, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, o alterar el cuadro de las existentes mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por otra norma de rango legal (STC 6/1994, de 17 de marzo [RTC 1994, 6], F. 2) (...).

»(...) la pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como importante límite la imposibilidad de que con posterioridad a la Constitución se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria, puesto que ello no respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuestas en la Constitución (F. 3)”.

A la luz de dicha doctrina cabe concluir, y en este aspecto hay unanimidad doctrinal, que no se aprecia obstáculo alguno, en consideración a la garantía de carácter formal que establece el artículo 25 de la Constitución, para considerar vigente el régimen sancionador contenido en los artículos 121 y 147 dado el carácter preconstitucional de éstos.

5ª.- Por lo que se refiere a la garantía material, el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de precisar “el significado de la garantía material que el art. 25.1 de la Constitución establece, en atención a los principios de seguridad y libertad esenciales al Estado de Derecho”; así:

- “De orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial



trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción” (Sentencia de 29 de marzo de 1990 [RTC 1990\61]).

- “Esta exigencia de *lex certa* afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas” (Sentencia de 21 de diciembre de 1989 [RTC 1989\219]).

Precisado así el significado y alcance de dicha garantía, resulta necesario analizar los dos siguientes aspectos:

A) Tipificación de las infracciones.

La cuestión que aquí se plantea es la de determinar si vulnera o no, la exigencia de *lex certa*, la tipificación de las infracciones que contiene el artículo 121 de la L.M., y en similares términos el artículo 147 del R.G.R.M., y que consiste en considerar tales cualquier “infracción de los preceptos de esta Ley y de su Reglamento que no dé lugar a declaración de caducidad (...), así como la inobservancia de las prescripciones o condiciones impuestas por los órganos competentes (...)”.

Al respecto cabe considerar que dicha técnica de tipificación de infracciones, si bien no resulta recomendable, debiendo hoy ser evitada, no vulnera la garantía que aquí se analiza siempre que se entienda referida a deberes u obligaciones concretos de ineludible cumplimiento establecidos por la norma, máxime si, como en el presente caso, estamos ante normas preconstitucionales. En este sentido puede observarse:



- Que el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 21 de diciembre de 1989 (RTC 1989\219), tras precisar que “es cierto que los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen infracciones, deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables (...)”, señaló que “sin embargo según declaró este Tribunal en la STC 69\1989, no vulnera la exigencia de *lex certa* (...) la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, (...)”.

- Que dicha técnica de tipificación de infracciones es utilizada por las leyes, aun postconstitucionales, frecuentemente a modo de cláusula de cierre, bien respecto de cada una de las clases de infracciones, bien al menos respecto de las infracciones leves; así, entre éstas, la propia Ley 21/1992, de 16 de julio (artículo 31.3.a).

B) Definición y graduación de las sanciones imponibles y su correlación con las infracciones tipificadas.

Este aspecto es sin duda el más problemático y controvertido que, desde la perspectiva de la observancia constitucional, presenta el régimen sancionador contenido en la normativa específica minera y que consiste, en esencia, en examinar si en ésta se contiene con suficiente grado de certeza la consecuencia punitiva de que puede hacerse merecedor quien comete una infracción o si, por el contrario, no siendo así, lo que confiere es un excesivo margen de discrecionalidad al órgano sancionador.

Conviene observar que la garantía que ahora se estudia no deriva de una innovación del texto constitucional, sino que ésta ya se hallaba integrada en el ordenamiento preconstitucional, tal y como recuerda el Tribunal Supremo en Sentencia de 2 de octubre de 2002 (RJ 2002\8189):

“En relación con el principio de reserva de ley en su aspecto material (*lex certa*), su existencia es consustancial al ámbito punitivo y sancionador, producto de una larga y profunda elaboración dogmática de vigencia secular, que la Constitución se limitó a elevarlo al rango de derecho fundamental para darle una mayor protección a través de la vía de amparo. Por consiguiente, como se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional



89/1983, de 2 de noviembre (RTC 1983, 89), y señala la doctrina, no puede decirse que este principio, implícito en el artículo 25.1 de la Constitución, sea definido por primera vez en ella, sino que venía acuñado desde los mismos inicios de la codificación penal, y formaba parte integrante y sustancial del ordenamiento preconstitucional, constituyendo presupuesto necesario para que el principio de legalidad pueda cumplirse de manera efectiva, ya que con él se evita que las autoridades sancionadoras puedan a su arbitrio definir comportamientos típicos e imponer sanciones discrecionalmente”.

De modo que la L.M. y el R.G.R.M., aun cuando normas preconstitucionales, estaban ya sujetas a dicho principio y se aprobaron en la confianza y seguridad de su observancia.

Observancia que no ha sido cuestionada durante gran parte del tiempo en que las reseñadas normas han venido aplicándose por los órganos administrativos y judiciales y que, una vez cuestionada, ha obtenido el respaldo no ya tácito por la aplicación que de ellas vienen haciendo éstos, sino también expreso de diferentes órganos administrativos y judiciales. Así lo hizo el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, entre otras, en Sentencia de 14 de noviembre de 2003, o el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el Dictamen 110/2001, de 10 de octubre, que consideró: “Expuesta en la anterior consideración la doctrina constitucional sobre el alcance del principio de legalidad, en su vertiente formal y material, no resulta discutible que el artículo 147 del Reglamento General de la Ley de Minas, cumple los requerimientos que para las normas preconstitucionales se entienden derivados del artículo 25 de la Constitución.

»Ciertamente se establece en norma reglamentaria los criterios de graduación de la sanción a imponer, pero ello no significa sino una especificación, limitativa de los criterios de determinación del principio de proporcionalidad, esto es una restricción de la capacidad de la Administración de apreciar las circunstancias concurrentes en cada caso a la hora de determinar la cuantía de la sanción a imponer, por lo que, aceptada la colaboración de las normas reglamentarias en la determinación de los tipos de las infracciones, mucho más cuando las mismas derivan de normas preconstitucionales, debe aceptarse sin duda la posibilidad de que sea el reglamento preconstitucional el que establezca los criterios de graduación de las sanciones en norma, igualmente preconstitucional”.



En el sentido señalado cabe argumentar:

a) Que los márgenes o límites entre los que se mueve la potestad sancionadora de la Administración respecto de cada infracción tipificada son ciertamente reducidos, sin que pueda apreciarse una discrecionalidad excesiva como se desprende de las siguientes consideraciones:

- La única sanción que cabe imponer conforme a los artículos 121 de la L.M. y 147 del R.G.R.M. es la multa.

- La cuantía de la multa oscilará ordinariamente entre 5.000 y 500.000 pesetas (actualmente el equivalente en euros); desprendiéndose del tenor de los preceptos citados el carácter excepcional de las multas de cuantía superior en las que hasta por un millón de pesetas (equivalente en euros) habrán de ser acordadas por el Consejo de Ministros (en la Comunidad de Castilla y León por la Junta de Castilla y León).

- La determinación de la cuantía concreta de la multa que se imponga habrá de responder a los criterios o circunstancias previstos en el artículo 147 del R.G.R.M.

- El propio artículo 147 determina diferentes órganos competentes también en las multas de cuantía no superior a 500.000 pesetas (equivalente en euros), en consideración a la cuantía de la multa que previsiblemente pudiera imponerse, estableciendo así cierta modulación dentro de los reseñados márgenes o límites.

- La mayoría de las leyes postconstitucionales albergan márgenes o límites más amplios de discrecionalidad administrativa a la hora de determinar la sanción a imponer respecto de infracciones tipificadas, baste en este sentido ver los contenidos en la Ley 21/1992, de 16 de julio (artículo 34.1).

b) Que los criterios o circunstancias recogidos en el artículo 147 del R.G.R.M. para la graduación de la sanción a imponer son similares a los contenidos en preceptos de análoga naturaleza sancionadora de leyes postconstitucionales, como los del artículo 34.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, y que no difieren en gran medida de los recogidos en el artículo 131.3 de



la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dichos criterios de graduación de la multa que se imponga deberán ser motivadamente empleados en cada caso, convirtiéndose así en un elemento de control fundamental de los márgenes de discrecionalidad administrativa que los preceptos reseñados confieren.

Por otra parte, hay que señalar que en la medida en que el régimen sancionador se proyecta sobre relaciones de sujeción especial, la observancia de la garantía que ahora se examina resulta menos discutible según se desprende de la doctrina que al respecto ha establecido el Tribunal Constitucional; así:

- "Y siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación –nunca supresión– a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción" (Sentencia de 29 de marzo de 1990).

- "Someter la calificación de las faltas o conductas sancionables como leves, graves o muy graves a la apreciación por los órganos colegiales que, en su caso, ha de ser revisada por los órganos judiciales competentes, no equivale a la absoluta inseguridad jurídica que denuncia el recurrente. La normativa que ha quedado expuesta y su interpretación –señalada en los fundamentos anteriores– en la aplicación a las relaciones de sujeción especial, ofrece criterios razonables que, como los utilizados por la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, permiten la graduación entre infracciones y conductas sancionables en términos previsibles que no vulneran el principio de legalidad" (Sentencia de 21 de diciembre de 1989).

En este sentido ha de indicarse que el ámbito subjetivo sobre el que recae la potestad sancionadora regulada en los artículos 121 y 147 está constituido, en gran medida, por sujetos vinculados especialmente a la Administración en virtud de concesiones de explotación o de otros títulos encaminados al aprovechamiento del demanio minero (autorizaciones de



explotación y aprovechamiento y permisos de explotación e investigación), que harían posible la aplicación de la doctrina expuesta, basada en “la distinción entre las relaciones de sujeción general y especial, ya en sí misma imprecisa” (Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990).

Ahora bien, visto que el reseñado régimen sancionador no se agota en el ámbito de las relaciones de sujeción especial y la generalidad y amplitud de los términos con que aquél se reconoce, han surgido opiniones y pronunciamientos judiciales que consideran que dicho régimen sancionador no cumple con las exigencias materiales que impone el artículo 25.1 de la Constitución.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 20 de marzo de 2003 (RJCA 2004\562), con referencia al artículo 147 del R.G.R.M., señala: “como se puede apreciar se establecen una serie de sanciones, pero sin especificarse la que corresponde a cada tipo de infracción. De esta forma, hay una total indefensión para las personas a las que se aplique dicha norma que resulta, por tanto, inconstitucional”, y, tras diversas citas del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo, y entre las de éste la siguiente, “(...) que en el ámbito de las relaciones de sujeción especial la relajación posible de dicha garantía lo es tan sólo en la medida en que la naturaleza o el contenido jurídico de la relación permita una más fácil predicción de aquellas conductas y sanciones. La obligada prevalencia –en este campo del ejercicio de la potestad sancionadora– del principio de seguridad jurídica sobre el de eficacia de la organización administrativa y de los servicios públicos, impide que la exigencia más suave del mandato de tipificación en dichas relaciones pueda rebasar el límite tras el cual la certeza no fuera alcanzable ni tan siquiera para quienes forman parte de ellas”, concluye señalando que “(...) de todo lo expuesto se deduce que la especificación que hace el Reglamento de Minas no reúne los requisitos necesarios del art. 25 de la Constitución”.

Sentencia de la que no cabe desconocer que recurrida en casación para unificación de doctrina, planteándose cuestiones diferentes de la que aquí se suscita, motivó, sin embargo, un voto particular que de forma inequívoca reconoce la vigencia y conformidad con la Constitución del artículo 147 del R.G.R.M. (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2004).



Si bien, ha de reconocerse que la conformidad con la Constitución del régimen sancionador contenido en los artículos 121 y 147, fundamentalmente en cuanto excede del ámbito de las relaciones de sujeción especial, puede quedar comprometida según se desprende de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 17 de diciembre de 1990 (RTC 1990\207), en la que, al analizar la constitucionalidad del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, de 10 de marzo de 1980, cuyos tres primeros apartados contienen unas previsiones similares a las del artículo 147 del R.G.R.M., aunque contenidas en una norma postconstitucional, de ámbito material y subjetivo muy diferente y con una discrecionalidad administrativa mucho mayor (hasta 15 millones de pesetas), señaló:

“(...) 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), (RTC 1989\219) 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 art. 25.1 de nuestra Constitución.

»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 art. 25.1 C. E. 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”.

Lo hasta aquí expuesto permite considerar que el régimen sancionador contenido en los artículos 121 de la L.M. y 147 del R.G.R.M. no supone una vulneración del principio de legalidad material recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, pero que el grado o intensidad de observancia de este principio por dicho régimen se encuentra rayando con el límite de lo admisible desde la perspectiva constitucional, fundamentalmente en cuanto excede del ámbito de las relaciones de sujeción especial.

A mayor abundamiento, cabe advertir que el principio de seguridad jurídica no resultaría en absoluto reforzado si la eventual pérdida de vigencia sobrevenida del régimen sancionador contenido los artículos 121 de la L.M. y 147 del R.G.R.M. lleva a la conclusión de la inexistencia de régimen sancionador alguno aplicable en materia de minas.

Así lo ha apuntado en alguna ocasión el propio Tribunal Constitucional, por ejemplo en su Sentencia 219/1989, de 21 de diciembre, en la que señalaba que “lo contrario supondría, y es esto en realidad lo que se sostiene en el recurso, que hasta tanto no se establezca de una manera expresa la correlación entre infracciones y conductas sancionables, quedarían impunes de responsabilidad administrativa disciplinaria las conductas ilícitas (...)”.

Sin embargo, podría ponderarse la posibilidad de estimar la pérdida de vigencia del régimen sancionador previsto en la normativa preconstitucional sobre régimen minero si con ello no se produjera un vacío normativo absoluto, sino que pudiera ser de aplicación supletoria otro régimen de infracciones y sanciones, reforzándose con ello el principio de seguridad jurídica.

Precisamente, ésta es la segunda de las cuestiones que plantea la consulta facultativa formulada, refiriéndose específicamente a la posibilidad de entender aplicable la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.



6ª.- En efecto, la solicitud de dictamen se refiere, en segundo lugar, a la posible aplicación supletoria del artículo 3.4.b) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en la parte relativa al régimen de infracciones y sanciones.

En relación con esta específica cuestión cabe realizar las siguientes consideraciones:

A) Que la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, dispone en el artículo 3.4: "Se regirán por la presente Ley, en lo no previsto en su legislación específica: (...). b) Las actividades de investigación, aprovechamiento y beneficio de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico". Y en la disposición transitoria segunda: "Hasta que no se promulgue o actualice la legislación reguladora de las actividades comprendidas en el artículo 3, apartado 4, de esta Ley, que así lo requieran, tendrá la consideración de legislación específica de las actividades referidas la normativa que las regule a la entrada en vigor de la presente Ley".

De dichos preceptos se desprende con claridad que no fue intención del legislador establecer disposición específica alguna en materia de minas, disponiendo tan solo la aplicación supletoria de la ley para llenar aquellas lagunas que la legislación específica pudiera tener; legislación específica que, en todo caso, resulta respetada y de aplicación preferente.

Esta intención del legislador queda confirmada por el propio texto de la ley, sin disposiciones específicas referidas al ámbito de la minería, por la exposición de motivos y por el título competencial invocado, el artículo 149.1.13ª con total omisión del 149.1.25ª.

De todo ello se desprende que no estaba en el ánimo del legislador establecer un régimen sancionador en materia de minas, ni aun supletoriamente, en cuyo caso hubiera resultado imprescindible disponer ciertas previsiones específicas dada la propia naturaleza de dicho régimen, puesto que ya se hallaba contemplado en la legislación específica.

B) Que la garantía material, en lo relativo a la tipificación de las infracciones, no parece que se vea reforzada considerando que dicha



tipificación se ha realizado por el legislador, mediante la descripción de determinadas conductas, sin contemplación alguna del régimen minero.

Tipificación de infracciones no realizada en contemplación a las conductas exigibles conforme a la legislación de minas, cuya hipotética aplicación supletoria supondría que, en la mayor parte de los casos, el incumplimiento de dichas conductas constituirían una infracción de las tipificadas como leves en el artículo 31.3.a), “el incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados anteriores”. Tipificación que no añade garantía adicional alguna a la contenida en la normativa específica minera.

Y en aquellos casos en que excepcionalmente pudiera aplicarse analógicamente a los incumplimientos de la normativa específica minera la tipificación realizada mediante la descripción de una conducta, no pensada en contemplación a dicho incumplimiento específico, fundamentalmente la del artículo 31.2.b), no estaría exenta del reproche de que resulta susceptible la aplicación analógica en una materia como la sancionadora, máxime si tenemos en cuenta que su clasificación como grave o muy grave conforme al artículo 31.1 permitiría imponer una multa en cuantía muy superior (hasta 15 millones y 100 millones de pesetas respectivamente) a las que procedería de aplicar la normativa específica. Así, en palabras del Tribunal Constitucional:

“Hemos de recordar nuestra reiterada doctrina (SSTC 64/2001, de 17 de marzo [RTC 2001, 64], F. 4; 123/2001, de 4 de junio [RTC 2001, 123], F. 11; 125/2001, de 4 de junio [RTC 2001, 125], F. 3; y 75/2002, de 8 de abril [RTC 2002, 75], F. 4) según la cual la garantía formal del art. 25.1 CE que significa el imperio de la Ley no basta para asegurar la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de los propios actos, ni para garantizar que nadie pueda ser castigado por un hecho no contemplado por la Ley. Por ello, una vez en el momento aplicativo del ejercicio de las potestades sancionadoras por los poderes públicos, éstos están sometidos al principio de tipicidad, como garantía material, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a las normas sancionadoras y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía in *malam partem*, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan” (Sentencia de 17 de marzo de 2003 [RTC 2003\52]).



C) Que la garantía material, en lo relativo a la graduación de las sanciones a imponer y su correlación con las infracciones tipificadas, tampoco parece que se vea reforzada imponiendo unas penalidades que no fueron establecidas por el legislador en consideración a las conductas que con ellas se verían sancionadas.

En idéntico sentido hay que señalar que la cuestión de la graduación de las sanciones contenidas en el artículo 34.2 tampoco supone una mejora, a los efectos y ámbito señalados, respecto de las contenidas en el artículo 147, resultando por otra parte similares márgenes de discrecionalidad administrativa tratándose de infracciones leves, y mucho mayor en los casos en los que excepcionalmente, pese a lo ya señalado, pudieran considerarse subsumibles en las conductas tipificadas como graves o muy graves.

Por último, hay que señalar que conforme a la normativa específica minera, las infracciones de dicha normativa que den lugar a la declaración de caducidad de la concesión no son sancionables, circunstancia esta que pudiera quedar cuestionada de considerarse no vigente la normativa preconstitucional reseñada y aplicable supletoriamente la Ley de Industria, generando así una situación de inseguridad jurídica añadida.

Así, cabe considerar que la aplicación supletoria del régimen sancionador contenido en los artículos 30 y siguientes de la Ley 21/1992, de 16 de julio, en modo alguno incrementa el grado de observancia del principio de legalidad material contenido en el artículo 25 de la Constitución, no resultando en consecuencia fortalecido el principio de seguridad jurídica.

Lo hasta aquí expuesto nos permite concluir que resulta conveniente mantener la vigencia, y consecuente aplicación, del régimen sancionador contenido, fundamentalmente, en los artículos 121 de la L.M. y 147 del R.G.R.M. en consideración al principio de seguridad jurídica, fundamento de la supervivencia de las normas preconstitucionales, sin que beneficie a dicho principio la aplicación supletoria del régimen sancionador contenido en los artículos 30 y siguientes de la Ley 21/1992, de 16 de julio.

No obstante, no debe dejarse de señalar que el grado de observancia de los principios y garantías que consagra el artículo 25 de la Constitución se encuentra en el límite de lo admisible tras más de veinticinco años de vigencia



de ésta, urgiendo así una regulación específica más conforme con el momento actual, sin que la necesidad de pervivencia de las normas preconstitucionales pueda justificar la vigencia indefinida de éstas, como se infiere de lo señalado por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 17 de marzo de 2003 (RTC 2003\52), “pervivencia en el ordenamiento constitucional se justificaba en necesidades de continuidad del ordenamiento, apoyadas en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Necesidades que si por un lado han de ponderarse restrictivamente en todo caso, como supuesto limitativo que son de un derecho fundamental, por el otro se ven matizadas progresivamente conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución”.

En este sentido, y sin perjuicio en absoluto de la competencia atribuida al Estado sobre las bases del régimen minero y energético por el artículo 149.1.25ª de la Constitución, el Consejo Consultivo, en el ámbito de su propia responsabilidad, no puede dejar de poner de manifiesto la necesidad perentoria de que el régimen de infracciones y sanciones en materia minera se actualice, dando plena satisfacción a los principios constitucionales ya referidos.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con las cuestiones planteadas, informa:

Primero.- Que ha de mantenerse la vigencia del régimen sancionador previsto en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en el Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto.

Segundo.- Que no resulta posible la aplicación supletoria del artículo 3.4.b) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, de su régimen de infracciones y sanciones, al régimen sancionador en materia de minas.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.